

University of Groningen

Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlandschap de Graaf, K.J.; Marseille, A.T.; van der Meulen, W.P.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., Marseille, A. T., & van der Meulen, W. P. (2019). *Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlandschap: Een onderzoek naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlandschap in artikel 22a van de Rijkswet op het Nederlandschap*. Rijksuniversiteit Groningen - Faculteit der rechtsgeleerdheid.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlanderschap

Een onderzoek naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot
rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap
in artikel 22a van de Rijkswet op het Nederlanderschap

prof. mr. K.J. de Graaf, prof. mr. dr. A.T. Marseille
& mr. W.P. van der Meulen

Rijksuniversiteit Groningen
Groningen, 4 januari 2019

© WODC 2019, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Onderzoek	10
1.4 Structuur van dit rapport	11
Hoofdstuk 2 De regeling in de Rijkswet op het Nederlanderschap	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De bevoegdheid van de Minister	13
2.3 Rechtsbescherming tegen de intrekkingbeslissing	16
2.4 Conclusie	23
Hoofdstuk 3 Randvoorwaarden voor alternatieven	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Eisen die voortvloeien uit het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest	26
3.3 Consequenties voor de procedure van artikel 22a RWN	28
3.4 Conclusie	32
Hoofdstuk 4 Alternatieven	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Betrokkenheid rechter anders organiseren: bekrachtigingsprocedure	33
4.3 Over rechtsbescherming zonder het beroep van rechtswege	41
Hoofdstuk 5 Beantwoording onderzoeksvraag	51
Bijlage 1 Interviews	54
Bijlage 2 Begeleidingscommissie	55

Samenvatting

Inleiding

Artikel 14 lid 4 RWN verleent de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om – kort gezegd – in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap in te trekken van iemand van ouder dan zestien jaar die zich buiten het Koninkrijk bevindt en die zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. In artikel 22a RWN is bepaald dat over een besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN steeds een bestuursrechter oordeelt, hetzij omdat de betrokkene tijdig beroep heeft ingesteld, hetzij omdat de betrokkene, als deze geen beroep heeft ingesteld, geacht wordt beroep te hebben ingesteld. In dit laatste geval ontstaat een beroep van rechtswege in naam van de betrokkene. De bestuursrechter raakt op de hoogte van een dergelijk beroep doordat de Minister de rechtbank Den Haag in kennis stelt van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Het beroep van rechtswege is een voor het bestuursrecht ongebruikelijke constructie. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van artikel 22a RWN in de Eerste Kamer heeft kamerlid Van Dijk (SGP) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht onderzoek te laten doen naar alternatieven voor het beroep van rechtswege. De achtergrond van de door de Eerste Kamer aangevaarde motie is dat de vraag kan worden gesteld of niet te veel rechtsbescherming wordt geboden aan degene van wie het Nederlanderschap wordt afgenomen op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn (te ontwikkelen) alternatieve procedures voor het ambtshalve verrichten van een handeling die leidt tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap?

Onderzoeksactiviteiten

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een inventarisatie en een analyse gemaakt van procedures die kunnen fungeren als (inspiratie voor) een mogelijk alternatieve regeling voor de op dit moment in artikel 22a lid 3 RWN neergelegde procedure, alsmede een analyse van de mogelijkheid van het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege. Er is allereerst gekeken naar de zogenoemde ‘nul-optie’. Vervolgens zijn alternatieven onderzocht: de introductie van een bekrachtigingsprocedure en het bieden van compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen in het geval het beroep van rechtswege wordt geschrapt. Hierna geven wij de bevindingen van het onderzoek weer. We sluiten af met een korte conclusie. Ten behoeve van het onderzoek is tevens een vijftal interviews gehouden.

Nul-optie

Er bestaan naar het oordeel van de onderzoekers weinig juridische bezwaren tegen de zogenoemde nul-optie, die inhoudt dat de regeling van artikel 22a RWN wordt geschrapt en dat de rechtsbescherming tegen het intrekkingbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt gebaseerd op de in hoofdstuk 6 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde regeling van rechtsbescherming. Het EVRM noch het EU-grondrechtenhandvest vereisen voor intrekkingbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN een procedure die met meer waarborgen is omkleed dan de reguliere beroepsprocedure van de Awb. Voor die conclusie is ook relevant dat artikel 6:11 Awb de mogelijkheid biedt dat een

buiten de termijn ingesteld beroep toch inhoudelijk door de bestuursrechter wordt beoordeeld en dat de op artikel 4:6 Awb gebaseerde jurisprudentie over de wijze waarop bestuursorganen verzoeken om terug te komen van rehtens onaanastbaar geworden besluiten dienen te beoordeelen, de betrokkene een reële mogelijkheid biedt de Minister met succes om herziening van diens besluit te verzoeken.

Bekrachtigingsprocedure

Voor wat betreft de alternatieven voor de huidige regeling is in de eerste plaats gekeken of de in de Omgevingswet op te nemen bekrachtigingsprocedure inspiratie kan bieden voor een in de RWN op te nemen alternatief voor de huidige procedure van artikel 22a RWN. Dit leidt tot een procedure die zich puntsgewijs als volgt laat karakteriseren:

- tegen het besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN kan de betrokkene binnen zes weken (na bekendmaking op de voorgeschreven wijze) beroep bij de rechtbank instellen;
- stelt de betrokkene tijdig beroep in, dan wordt dat beroep behandeld volgens de reguliere beroepschriftprocedure van hoofdstuk 8 Awb;
- stelt de betrokkene niet tijdig beroep in, dan legt de Minister het intrekingsbesluit (ambts-halve) ter bekrachtiging aan de rechtbank voor;
- de verplichting van de Minister om zijn besluit ter bekrachtiging aan de rechtbank voor te leggen, doet er niet aan af dat dat besluit in werking treedt op het moment dat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt;
- in het kader van de bekrachtigingsprocedure vindt een integrale toetsing van het besluit door de rechter plaats, zoals op dit moment in artikel 22a lid 5 RWN is voorzien;
- de betrokkene heeft in de bekrachtigingsprocedure de mogelijkheid bedenkingen tegen het ter bekrachtiging aan de rechtbank voorgelegde besluit naar voren te brengen;
- tegen de beslissing van de rechtbank op het bekrachtigingsverzoek staat voor de Minister en de betrokkene hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een bekrachtigingsprocedure kan een oplossing bieden voor een probleem dat aan de huidige regeling kleeft, te weten de fictie dat de belanghebbende wordt geacht beroep te hebben ingesteld, terwijl hij doorgaans niet in staat is om contact te hebben met zijn procesvertegenwoordiger en bovendien niet ter zitting zal verschijnen. Een bekrachtigingsprocedure zou dat probleem kunnen ondervangen, nu geen sprake meer is van de fictie dat de betrokkene beroep heeft ingesteld, zonder dat afstand wordt gedaan van de verplichte, gegarandeerde tussenkomst van de bestuursrechter bij elk besluit van de Minister tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Een bekrachtigingsprocedure sluit daarom beter aan bij de gedachte dat het algemeen belang vereist dat een rechter het besluit van de Minister beoordeelt. In die bekrachtigingsprocedure zou moeten (blijven) gelden dat het besluit in werking treedt na de voorgeschreven wijze van bekendmaking en dat de rechter het besluit in de bekrachtigingsprocedure integraal toetst.

Compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen zonder het beroep van rechtswege

Wanneer de regeling van het beroep van rechtswege van artikel 22a 4 RWN zou worden geschrapt, resteren de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden die de Awb biedt. Het bijzonder ingrijpende karakter van het intrekingsbesluit zou aanleiding kunnen zijn om aan betrokkene in de rechtsbescherming enige compensatie te bieden voor de (mogelijke) beperking van het recht op een eerlijk proces. Die compensatie kan worden gezocht in het verduidelijken van de wijze van bekendmaking van het besluit, in de mogelijkheden voor de betrokkene om verschoonbaar te laat een beroepschrift in te dienen en in het verlengen van de beroepstermijn.

Ter zake van die drie compensatiemogelijkheden komen de onderzoekers tot de volgende bevindingen:

- *Bekendmaking*
Blijkens de memorie van toelichting gaat de regering er vanuit dat publicatie in de Staatscourant als geschikte wijze van bekendmaking worden gezien (art. 3:41 lid 2 Awb). Om dit zeker te stellen, zou dit expliciet in de RWN moeten worden vastgelegd.
- *Verschoonbare termijnoverschrijding*
Het is hoogst onzeker of het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege er toe zal leiden dat de rechter het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) soepeler zal toepassen op een buiten de reguliere termijn ingesteld beroep tegen een intrekkingbesluit. Desondanks achten de onderzoekers het ongewenst om op dit punt een regeling in de RWN te treffen met als doel een ruimhartiger toepassing van het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding, met name omdat het moeilijk is een rechtvaardiging te vinden voor een bijzondere regeling in de RWN, terwijl voor andere schrijnende gevallen waar particuliere belangen spelen niet een dergelijke regeling geldt. Bovendien zou de onherroepelijkheid van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap gedurende ruime tijd niet volledig vast staan. Langdurige onzekerheid over de nationaliteit van een betrokkene is ongewenst.
- *Beroepstermijn*
Het schrappen van de bijzondere bepalingen in de RWN betreffende het beroep van rechtswege zal er toe leiden dat de beroepstermijn conform de Awb zes weken zal zijn. Denkbaar is dat de wetgever ter compensatie van het schrappen van het beroep van rechtswege kiest voor het regelen van een (zeer veel) langere periode waarin de betrokkene beroep kan instellen; daarvoor pleit weliswaar dat het de rechtsbeschermingsmogelijkheden van betrokkene vergroot, maar daar staat tegenover dat het gepaard gaat met (zeer langdurige) rechtsonzekerheid over de rechtmatigheid van het intrekken van het Nederlanderschap van de betrokkene. Voorts zijn de onderzoekers van oordeel dat er geen rechtvaardiging te vinden is om de geadresseerde van het intrekkingbesluit op dit punt royale rechtsbeschermingsmogelijkheden te bieden dan de reguliere procedure biedt.

Van belang voor de situatie dat het beroep van rechtswege van artikel 22a RWN zou worden geschrapt, is ten slotte dat de jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter over de wijze waarop een bestuursorgaan dient te reageren op een verzoek terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit, garandeert dat als een betrokkene de Minister verzoekt om terug te komen van een op grond van artikel 14 lid 4 RWN genomen, rechtens onaantastbaar geworden intrekkingbesluit, een dergelijk verzoek niet zonder meer – onder verwijzing naar het eerder genomen besluit in de zin van artikel 4:6 Awb – kan worden afgewezen door de Minister. Tegen een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek staat rechtsbescherming open waarin recht kan worden gedaan aan de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen.

Conclusie

Voor wat de betreft de mogelijke alternatieve procedures voor de op dit moment in artikel 22a RWN opgenomen procedure van beroep van rechtswege tegen een intrekkingbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN luiden de bevindingen van het onderzoek als volgt. Er zijn geen doorslaggevende juridische bezwaren tegen de nul-optie (het schrappen van het beroep van rechtswege). Echter, vanwege

het ingrijpende karakter van het intrekkingbesluit en omdat bij besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap als regel sprake is van rechterlijke tussenkomst (omdat ze bijna altijd de consequentie zijn van een strafrechtelijke veroordeling) kan de nul-optie als ongewenst worden beschouwd. In dat geval is een bekrachtigingsprocedure een serieus te overwegen alternatief voor de bestaande procedure van het beroep van rechtswege. In alle gevallen zou in de RWN moeten worden geregeld dat publicatie in de Staatscourant geldt als bekendmaking van het intrekkingbesluit.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) onderzoek verricht naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in artikel 22a Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

Artikel 22a RWN regelt de rechtsbescherming tegen een besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Beide bepalingen zijn op 1 maart 2017 in werking getreden (*Stb.* 2017, 52). In die bepaling is de discretionaire bevoegdheid van de Minister neergelegd om in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap in te trekken van een persoon die – kort gesteld – ouder dan zestien jaar is, zich buiten het Koninkrijk bevindt en waarvan door zijn gedragingen is gebleken dat hij zich heeft aangesloten bij een aangewezen organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Artikel 22a RWN garandeert dat over de uitoefening van die bevoegdheid door de Minister steeds een bestuursrechter zal oordelen, hetzij omdat de betrokkene (belanghebbende) binnen vier weken een beroepschrift indient (lid 1), hetzij omdat, in het geval de belanghebbende niet zelf binnen de termijn een beroepschrift heeft ingediend, de belanghebbende (toch) na afloop van de beroepstermijn *wordt geacht* beroep te hebben ingesteld (lid 3). In dit laatste geval ontstaat een beroep van rechtswege in naam van de betrokkene. Het aldus aanhangige beroep tegen het besluit tot ontneming van het Nederlanderschap wordt geacht ook te zijn gericht tegen het besluit tot ongewenstverklaring (art. 67 Vreemdelingenwet 2000, Vw 2000). De bestuursrechter raakt op de hoogte van het mogelijke bestaan van het beroep van rechtswege, doordat de Minister van Justitie en Veiligheid de bestuursrechter in kennis stelt van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN (art. 22a lid 3 RWN).

Dat van rechtswege een beroep voor een belanghebbende ontstaat tegen een besluit, is een voor het bestuursrecht ongebruikelijke constructie. In de bestuursrechtspraak is de rol van de rechter veelal beperkt tot het achteraf toetsen van de rechtmatigheid van een besluit, op grondslag van een verzoek daartoe van een belanghebbende (beroepschrift). Daarbij geldt als uitgangspunt dat een genomen besluit wordt geacht rechtmatig te zijn zolang de bestuursrechter het niet heeft vernietigd. Het besluit treedt in werking na bekendmaking daarvan. Er zijn de onderzoekers geen gevallen bekend waarin een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) pas in werking treedt na een (positieve) beoordeling van de bestuursrechter. Wel geldt in een enkel geval dat een besluit pas in werking treedt op een ander moment dan de bekendmaking, bijvoorbeeld als de beroepstermijn (ongebruikt) is verstreken.¹ In een bijzonder geval treedt een besluit in werking voorafgaand aan de bekendmaking daarvan.² Tegen een besluit staat doorgaans bezwaar en beroep open binnen een termijn van zes weken na de voorgeschreven wijze van bekendmaking van het besluit.³

¹ Zie o.a. art. 6.1 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en art. 3.8 lid 5 Wet ruimtelijke ordening (Wro).

² Zie art. 4:20b Algemene wet bestuursrecht (Awb).

³ Zie art. 6:8 juncto art. 6:7 Awb en de artikelen 3:41 en 3:42 Awb.

De figuur van het beroep van rechtswege komt naast artikel 22a RWN ook voor in artikel 94 Vw 2000. Beide bepalingen bieden een betrokkene de garantie van een rechterlijke toetsing naar aanleiding van een beroep dat niet op zijn verzoek, maar van rechtswege aanvangt.⁴ In het omgevingsrecht wordt op dit moment nagedacht over invoering van een alternatieve regeling voor het beroep van rechtswege, waardoor eveneens wordt gewaarborgd dat elk besluit dat onder de betreffende regeling valt, wordt getoetst door de bestuursrechter. Die regeling betreft de onteigening onder de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2021 is voorzien. De regering lijkt daarin te kiezen voor een regeling waarin het bevoegde bestuursorgaan ter bekrachtiging van het eigen (onteigenings)besluit een verzoek moet richten aan de bestuursrechter.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van artikel 22a RWN in de Eerste Kamer heeft het lid van de Eerste Kamer Van Dijk (SGP) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht onderzoek te laten doen naar alternatieven voor het verplichte ambtshalve beroep (beroep van rechtswege) dat aan de orde is als de belanghebbende niet zelf beroep instelt. De achtergrond van de door de Eerste Kamer aanvaarde motie is dat de vraag kan worden gesteld of niet te veel rechtsbescherming wordt geboden aan degene van wie het Nederlanderschap wordt afgenomen op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn (te ontwikkelen) alternatieve procedures voor het ambtshalve verrichten van een handeling die leidt tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap?

Deze centrale vraagstelling houdt nadrukkelijk in dat in het onderzoek aandacht moet bestaan voor een alternatief dat als 'nul-optie' zou kunnen worden aangeduid, namelijk het schrappen van de bepalingen in de RWN over het beroep van rechtswege. Ook houdt de vraag in dat onderzoek wordt verricht naar bestaande of te ontwikkelen alternatieve procedurele regelingen waardoor (beter) wordt gewaarborgd dat de bestuursrechter een besluit tot het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN en de ongewenstverklaring, kan toetsen, inclusief de mogelijkheid om een dergelijke toetsing te garanderen. De vraag impliceert dat de mogelijke alternatieven en de bestaande regulering tegen elkaar worden afgezet en worden beoordeeld.

1.3 Onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een inventarisatie en een analyse gemaakt van procedures die kunnen fungeren als (inspiratie) voor een mogelijk alternatieve regeling voor de op dit moment in artikel 22a lid 3 RWN neergelegde procedure, alsmede een analyse van de mogelijkheid van het schrappen van de regeling waardoor van rechtswege beroep wordt ingesteld door de betrokkene. Ten behoeve van de inventarisatie van mogelijke alternatieven is in wet- en regelgeving en in de literatuur studie verricht naar bestaande en mogelijk toekomstige procedures die als alternatief kunnen

⁴ Het besluit waartegen het beroep van rechtswege zich richt, treedt in werking na bekendmaking (art. 3:40 Awb).

fungeren. Daarnaast is studie verricht naar de vraag hoe het eventuele schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege zich verhoudt tot het recht op effectieve rechtsbescherming, zoals neergelegd in met name artikel 6 EVRM en – voor zover het intrekken van het Nederlanderschap zou resulteren in het verlies van het burgerschap van de EU – artikel 47 van het EU-grondrechtenhandvest.

De analyse van de verschillende alternatieve procedures betreft ten minste de volgende aspecten:

- de bekendmaking van het besluit;
- de inwerkingtreding van het besluit;
- de consequenties van het instellen van een rechtsmiddel tegen het genomen besluit;
- de positie van belanghebbenden bij het besluit;
- de omvang van het geschil in het beroep tegen en de intensiteit van de rechterlijke toetsing van het besluit;
- de aard van de procedure bij de rechter (beroepschriftprocedure, verzoekschriftprocedure of bekrachtigingsprocedure);
- de mogelijkheid om op te komen tegen het rechterlijk oordeel.

Ten behoeve van het onderzoek en met name ten behoeve van de gedachtevorming over mogelijke alternatieven is een vijftal interviews gehouden. Interviews zijn gehouden met de wetgevingsjurist die betrokken was bij het opstellen van de in artikel 22a RWN opgenomen regeling, met een drietal wetgevingsjuristen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de voorgenen regeling inzake rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten en met een senior medewerker van de vreemdelingenkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zie daarover verder Bijlage 1.

1.4 Structuur van dit rapport

In het onderstaande wordt verslag gedaan van het verrichte onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt achterhaald wat de achterliggende beleidstheorie is bij de introductie van artikel 22a RWN. Daarmee wordt duidelijk welke redenen de wetgever doorslaggevend heeft geacht voor de invoering, wat de bepaling exact regelt en op welke punten die regeling afwijkt van de in het algemene bestuursrecht geldende regeling van rechtsbescherming tegen besluiten. In hoofdstuk 3 bespreken we de door het EVRM en het EU-recht bepaalde randvoorwaarden voor de (te ontwikkelen) alternatieven. De alternatieven voor de huidige regeling worden vervolgens geschetst in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 sluiten we af door een samenvatting te bieden van de onderzoeksresultaten en een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 2 De regeling in de Rijkswet op het Nederlandschap

2.1 Inleiding

Op 1 maart 2017 is de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) gewijzigd en uitgebreid.

De *wijziging* betreft onder meer artikel 14 lid 4 en verschaft de (Rijks)Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken van personen van zestien jaar en ouder die zich buiten het Koninkrijk bevinden, als uit hun gedragingen blijkt dat zij zich hebben aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

De *uitbreiding* betreft de artikelen 22a tot en met 22c in de nieuwe afdeling 7a, Rechtsbescherming. Hierin is de rechtsbescherming van een normadressaat van de beschikking als bedoeld in artikel 14 lid 4 geregeld.⁵

De wijziging van de RWN strekt ertoe, aldus de memorie van toelichting, intrekking van het Nederlandschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. De regeling in de RWN volgt uit de aanbevelingen van het Actieprogramma Integratie Aanpak Jihadisme.⁶ Een strafrechtelijke vervolging is dan problematisch omdat de desbetreffende personen niet meer in Nederland zijn en de regering bovendien liever niet ziet dat ze terugkeren. Over het onmogelijk maken van terugkeer in de Nederlandse maatschappij is in de toelichting het volgende te lezen: ‘ten einde te voorkomen dat de belanghebbende terugkeert naar Nederland kan tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlandschap deze persoon tevens ongewenst worden verklaard ex artikel 67 Vreemdelingenwet 2000’.⁷

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de bevoegdheid van de Minister om het Nederlandschap in te trekken vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie (paragraaf 2.2), daarna op de procedure van beroep bij de bestuursrechter tegen het intrekkingbesluit van de Minister (paragraaf 2.3). We sluiten af met een korte conclusie.

2.2 De bevoegdheid van de Minister

De bevoegdheid van de Minister om het Nederlandschap in te trekken vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie is neergelegd in artikel 14 lid 4 RWN. Die bepaling luidt als volgt:

‘Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap intrekken van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die

⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 29 754, nr. 253, p. 1.

⁷ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, nr. 3 (*Memorie van Toelichting*), p. 3.

deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.'

Op pagina 6 van de memorie van toelichting wordt het begrip aansluiting (bij een terroristische organisatie) toegelicht:

'Aansluiting is een sterk feitelijk begrip, dat afhangt van de individuele omstandigheden van het geval. Aansluiting zal in alle gevallen moeten blijken uit de gedragingen van betrokkene. Voor er sprake is van aansluiting in de zin van dit artikel, dienen twee voorwaarden te worden vervuld: (i) op grond van gedragingen van betrokkene kan worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat hij de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie; en (ii) betrokkene verricht feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie.'

Over het doel van de intrekking meldt de memorie van toelichting onder meer het volgende:

'De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die, vanwege het feit dat deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, uit te sluiten van het Nederlanderschap met alle rechten en verplichtingen, waaronder het recht op toegang tot Nederlands grondgebied. Voorwaarde voor toepassing is dat betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt.'

Het intrekken van het Nederlanderschap vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie is een discretionaire bevoegdheid. Over de belangen die bij het besluit tot intrekking worden betrokken, vermeldt de memorie van toelichting onder meer het volgende:

'Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal een belangenafweging plaatsvinden. Bij deze belangenafweging gaat het onder andere om een afweging van de opportuniteit van de inzet van de maatregel in het licht van alternatieve maatregelen. Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen. (...)

Daarnaast worden bij deze belangenafweging omstandigheden betrokken die samenhangen met de gedragingen van de persoon en andere omstandigheden. (...) Voor de intrekking van het Nederlanderschap is niet van doorslaggevend belang of betrokkene meerderjarig of minderjarig is. (...)

Tot slot kan deze belangenafweging ook een Europeesrechtelijke dimensie hebben, wanneer de intrekking van het Nederlanderschap ook leidt tot verlies van het Unieburgerschap.'

In de memorie van toelichting wordt duidelijk gemaakt dat het besluit tot intrekking nauw verbonden is met een daarop volgend besluit tot ongewenstverklaring van de vreemdeling:

'Een hierop volgende ongewenstverklaring van betrokkene is noodzakelijk om de legale terugkeer te voorkomen. (...) De vreemdeling die ongewenst wordt verklaard, kan geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben of krijgen. Het is mogelijk betrokkene ongewenst te verklaren wanneer hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Indien is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van het nieuwe artikel 14, vierde lid, zal in beginsel ook zijn voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze vreemdelingrechtelijke maatregel. (...) Omdat intrekking van het Nederlanderschap slechts effectief is als betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is.'

Aan de beslissing om de vreemdeling ongewenst te verklaren gaat een toetsing aan het EVRM vooraf:

‘Bij de ongewenstverklaring dient te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. Dit zal met name relevant zijn wanneer er familie- en gezinsleven in Nederland is. Er dient in dat geval een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van bescherming van de nationale veiligheid en anderzijds het belang van betrokkene om ongehinderd gezinsleven in Nederland uit te oefenen.’

Over de uitkomst van die toetsing stelt de memorie van toelichting:

‘Gelet op de ernst van de bedreiging van de nationale veiligheid bij een dreigende terroristische aanslag op Nederlands grondgebied, tegen Nederlandse instituties, zal ongewenstverklaring slechts in uitzonderingssituaties niet aan de orde zijn.’

Over het tijdstip waarmee de ongewenstverklaring ingaat is in de memorie van toelichting het volgende te lezen:

‘[D]e ongewenstverklaring [zal] onmiddellijk na intrekking van het Nederlanderschap plaatsvinden en (...) het besluit tot intrekking [hoeft] niet in rechte onaantastbaar te zijn. Het besluit tot intrekking werkt immers onmiddellijk.’

Over de bekendmaking van het intrekkingbesluit wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt:

‘Het intrekkingbesluit zal, voor Nederland conform de Awb, bekend worden gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. De Staatscourant is ook online beschikbaar, waardoor betrokkene op deze wijze kennis kan nemen van het besluit tot intrekking, ondanks zijn afwezigheid in Nederland. Bekendmaking in de Staatscourant is de gebruikelijke wijze van bekendmaking indien het besluit niet door uitreiking of toezending kan geschieden.’

Deze wijze van bekendmaken geschiedt derhalve overeenkomstig artikel 3:41 Awb, waarbij de regering er blijkens de memorie van toelichting vanuit gaat dat niet kan worden voldaan aan de hoofdregel in die bepaling (toezending of uitreiking aan de betrokkene) en dat publicatie in de Staatscourant een ‘andere geschikte wijze’ van bekendmaking in de zin artikel 3:41 lid 2 Awb is. Relevant voor de bij de besluitvorming betrokken belangen is dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap eveneens conform de daarvoor in de Awb opgenomen regeling, niet in werking treedt dan nadat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb). Tot slot geldt dat de beroepstermijn (van 4 weken) op grond van de in artikel 6:8 Awb opgenomen hoofdregel aanvangt op de dag na de voorgeschreven wijze van bekendmaking. De bekendmaking is derhalve relevant voor de inwerkingtreding van het besluit en voor de aanvang (en daarmee ook de afloop) van de beroepstermijn.

Al met al geldt dat aan de Minister een (nieuwe) bevoegdheid is toegekend om het Nederlanderschap in te trekken. In aanvulling op de bevoegdheid van de Minister om het Nederlanderschap in te trekken van de persoon die eerder door de strafrechter is veroordeeld voor – kort gesteld – hulp bij het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf (art. 134a Sr), kan de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN het Nederlanderschap intrekken van iedere persoon ouder dan 16 jaar die zich buiten het Koninkrijk bevindt en voor wie geldt dat uit zijn gedragingen is gebleken dat hij zich heeft aangesloten bij een door de regering aangewezen (terroristische) organisatie die deelneemt aan een gewapend conflict. Die bepaling maakt intrekking mogelijk zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De bevoegdheid is toegekend in het belang van de nationale veiligheid. Dat is een zwaarwegend belang,

dat feitelijk enkel beschermd kan worden door het besluit te combineren met de uitoefening van de bevoegdheid om die persoon ongewenst te verklaren, zodat terugkeer in de Nederlandse samenleving niet langer legaal mogelijk is.

2.3 Rechtsbescherming tegen de intrekkingbeslissing

2.3.1 De regeling van hoofdstuk 7a van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Hoofdstuk 7a RWN regelt de rechtsbescherming tegen een besluit ex artikel 14 lid 4 RWN. Het bestaat uit de artikelen 22a, 22b en 22c. De regeling wijkt op een aantal punten af van de in hoofdstuk 8 Awb geregelde procedure van beroep bij de bestuursrechter.

Artikel 22a RWN luidt als volgt:

- ‘1. Tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank te ’s-Gravenhage of, indien degene die het betreft in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig was, bij het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
2. De termijn voor het indienen van een beroepsschrift bedraagt vier weken.
3. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, stelt Onze Minister de rechtbank of het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hiervan in kennis, tenzij degene die het betreft voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank onderscheidenlijk het Gerecht van eerste aanleg de kennisgeving heeft ontvangen, wordt degene die het betreft geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.
4. Tegen de uitspraak van de rechtbank, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
5. Indien de ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank bij het beroep van oordeel is dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond.
6. Er wordt door de griffier van de ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank, door de griffier van het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, door de griffier van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en door de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen griffierecht geheven.
7. Beroep tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, wordt geacht tevens beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring, bedoeld in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 16d van de Wet toelating en uitzetting BES, dan wel overeenkomstige artikelen uit de wetgeving van de andere landen, te omvatten.’

Artikel 22b luidt als volgt:

- ‘1. De belanghebbende is steeds bevoegd een of meer raadslieden te kiezen
2. Daartoe is ook zijn wettige vertegenwoordiger of zijn bijzondere gemachtigde bevoegd.

3. Kan de belanghebbende zijn wil te dien aanzien niet doen blijken en heeft hij geen wettelijke vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde, dan is zijn echtgenoot of de meest gereede van zijn in het Koninkrijk verblijvende bloed- of aanverwanten, tot de vierde graad ingesloten, tot die keuze bevoegd.
4. De ingevolge het tweede of derde lid gekozen raadsman treedt af zodra de belanghebbende zelf een raadsman heeft gekozen.
5. Voor zover deze Rijkswet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet, voegt een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bevoegd orgaan aan de vreemdeling een raadsman toe.'

Artikel 22c luidt als volgt:

- '1. Bevoegd tot het geven van een last tot toevoeging aan het bevoegde orgaan, bedoeld in artikel 22B, vijfde lid, is de rechtbank respectievelijk het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in artikel 22a, eerste lid. Ingeval hoger beroep is ingesteld op grond van artikel 22a, vierde lid, is de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan wel de voorzitter van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd tot het geven van de last tot toevoeging.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent uitvoering van de artikelen 22a, 22B en 22C en de beloning van toegevoegde raadslieden en de vergoeding van hun onkosten.'

2.3.2 Algemene toelichting op de regeling in de memorie van toelichting

In de memorie van toelichting wordt over deze bijzondere regeling van rechtsbescherming opgemerkt dat tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap rechtsbescherming openstaat, maar dat, omdat betrokkene geen toegang kan krijgen tot het Koninkrijk, de vraag opkomt of het recht op een eerlijk proces voldoende is gewaarborgd. Die vraag spitst zich in de memorie van toelichting met name toe op de onmogelijkheid van betrokkene om de behandeling van zijn zaak ter zitting bij te wonen als gevolg van de met de intrekking van het Nederlanderschap gepaard gaande ongewenstverklaring.

Ter beantwoording van die vraag wordt in de memorie van toelichting allereerst beredeneerd dat geen sprake is van een criminal charge. Wat is daarvan de consequentie voor het in het EVRM besloten liggende aanwezigheidsrecht? Daarover zegt de memorie van toelichting:

'Omdat er geen sprake is van een criminal charge geldt het aanwezigheidsrecht niet onverkort. In artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Uit geen van deze artikelen volgt onverkort een aanwezigheidsrecht om bij elk rechtsgeding aanwezig te zijn. Het aanwezigheidsrecht geldt zeer sterk wanneer het gaat om een strafrechtelijke veroordeling, maar wanneer het een bestuursrechtelijk of civielrechtelijk geding is, is er geen sprake van een even sterk aanwezigheidsrecht. Zo verkrijgt iemand die een procedure voor vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 van de Rijkswet start niet uit dien hoofde automatisch toegang tot Nederland. Ook bijvoorbeeld in het vreemdelingenrecht komt het voor dat een beroepsprocedure wordt afgehandeld na uitzetting van de vreemdeling. De vreemdeling heeft dan niet het recht om terug te keren naar Nederland ten behoeve van zijn aanwezigheid bij de beroepsprocedure.'

De memorie van toelichting vervolgt:

'In het specifieke geval van intrekking van het Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is daarenboven een sterke rechtvaardiging voor het niet toestaan van de aanwezigheid van betrokkene bij zijn rechtsgeding. Het gaat hier immers om individuen van wie ernstig te vrezen valt dat zij

bij terugkeer een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Het toestaan van terugkeer ten behoeve van aanwezigheid bij het rechtsgeding zou deze doelstelling doorkruisen en de rechtvaardiging aan de intrekking ontnemen. Het verschaffen van toegang ten behoeve van het in persoon aanwezig kunnen zijn bij het bestuursrechtelijke rechtsgeding is derhalve niet aan de orde.'

Kort maar goed: er is geen sprake van een *criminal charge* en er zijn wel zwaarwegende belangen om de betrokkene de terugkeer naar Nederland te ontzeggen. De regering stelt in de memorie van toelichting voorts dat de intrekking van de Nederlandse nationaliteit weliswaar een zeer ingrijpende maatregel is, maar dat deze noodzakelijk en proportioneel is in het licht van het belang van de bescherming van de nationale veiligheid. Hoewel artikel 6 EVRM zich naar het oordeel van de regering niet verzet tegen het feit dat de betrokkene niet in persoon bij de zitting aanwezig kan zijn, is wel een aantal voorzieningen getroffen om, ondanks die beperking, een eerlijk proces te garanderen. Genoemd worden: het feit dat de Minister ambtshalve handelingen moet verrichten die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking en ongewenstverklaring (lees: beroep van rechtswege), de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een regeling voor toevoeging van een raadsman, de opdracht tot integrale toetsing van het besluit door de rechtbank en de ontheffing van de verplichting griffiegeld te betalen. Het betreft deels afwijkingen van de reguliere in de Awb geregelde beroepsprocedure. Die bespreken we in het onderstaande.

2.3.3 Afwijkingen van de regeling ten opzichte van de reguliere Awb-procedure

Hieronder geven we een overzicht van de afwijkingen in de regeling ten opzichte reguliere procedure van bezwaar en beroep in de Awb. Het betreft de volgende afwijkingen:

- Voorprocedure
- Bevoegdheid rechtbank
- Beroepstermijn
- Beroep van rechtswege
- Griffierecht
- Bijstand door een gemachtigde
- Toetsing

Bij de bespreking van deze afwijkingen in onderstaande paragrafen vermelden we steeds of en hoe de regering die wijzigingen in de memorie van toelichting motiveert.

2.3.3.1 Voorprocedure

In afwijking van artikel 7:1 Awb hoeft niet eerst bezwaar te worden gemaakt voordat beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld (art. 22 a lid 1 RWN). In de memorie van toelichting wordt hierover, in reactie op een advies van de Raad voor de rechtspraak om de regeling inzake rechtstreeks beroep te heroverwegen, het volgende opgemerkt:

'De Raad [voor de rechtspraak] acht de bezwaarfase van belang voor een nadere vaststelling van de feiten. Het openstellen van rechtstreeks beroep garandeert het een snelle betrokkenheid van de rechtbank bij de intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast zal de bezwaarfase naar verwachting weinig toevoegen aan de feitenonderbouwing voor de besluitvorming. Een wezenlijk element van de besluitvorming op bezwaar is dat betrokkene gehoord wordt. In de praktijk zal het horen niet in persoon kunnen plaatsvinden, omdat betrokkene niet in het Koninkrijk is. Er zullen voorts niet altijd contactgegevens beschikbaar zijn. Ook zal betrokkene geen of beperkt inzage kunnen krijgen in de op de zaak betrekking

hebbende stukken, omdat dit doorgaans informatie van de geheime diensten zal betreffen. Hiervoor zal geheimhouding om gewichtige redenen geboden zijn, conform artikel 7:4, zesde lid, van de Awb. Gelet hierop heb ik besloten om het rechtstreeks openstellen van beroep te handhaven.’⁸

2.3.3.2 Bevoegde rechtbank

In afwijking van artikel 8:7 lid 2 Awb is de rechtbank Den Haag voor alle beroepen de bevoegde rechtbank (art. 22a lid 1 RWN).⁹ Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zo is bepaald in art. 22a lid 4. In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt: ‘Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming onder de Rijkswet en biedt hiermee een met voldoende waarborgen omklede rechtsbescherming tegen de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap.’

2.3.3.3 Beroepstermijn

In afwijking van artikel 6:7 Awb bedraagt de beroepstermijn geen zes, maar vier weken, zo bepaalt artikel 22a lid 2 RWN. In de memorie van toelichting wordt deze keuze verder niet toegelicht.

2.3.3.4 Beroep van rechtswege

In het systeem van de Awb is de toetsing door de rechter van een besluit altijd afhankelijk van een door een belanghebbende ingesteld beroep. In artikel 22a lid 3 RWN is geregeld dat als de betrokkene niet binnen de beroepstermijn van vier weken beroep instelt, de Minister de rechtbank in kennis stelt van zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.¹⁰ Met de ontvangst van de kennisgeving wordt de betrokkene geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit van de Minister. Daarmee is gegarandeerd dat het besluit te allen tijde door de rechter wordt getoetst, hetzij vanwege een beroep van de betrokkene zelf, hetzij als gevolg van een kennisgeving van de Minister. Die keuze is onder meer gemaakt omdat artikel 14 lid 4 RWN voor de Minister de bevoegdheid creëert om *zonder voorafgaande veroordeling door de strafrechter*, het Nederlanderschap in te trekken. In de toelichting op de keuze wordt in de memorie van toelichting eerst ingegaan op de beslissing niet te kiezen voor andere denkbare – en door geconsulteerde instanties voorgestelde – alternatieven, zoals een rechterlijke toetsing vooraf of een machtiging door de rechter:

‘Reeds bij het mondelinge debat over het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme 8 leefden er bij de Tweede Kamer zorgen over intrekking van het Nederlanderschap zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De voorgestelde maatregel beoogt echter een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Daarbij past niet dat eerst de uitkomst van een strafproces wordt afgewacht. De noodzaak snel een maatregel te treffen, verdraagt zich evenmin met een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter, nog afgezien van het feit dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.’

Verderop in de memorie van toelichting wordt over de niet gekozen alternatieven opgemerkt:

‘Het NJCM heeft aanbevolen te onderzoeken of rechterlijke toetsing vooraf onmogelijk is. Voorafgaande rechterlijke toetsing door de strafrechter ligt niet voor de hand. Intrekking van het Nederlanderschap is

⁸ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34356 (R2064), nr. 3, p. 18.

⁹ Overigens zou ook zonder dat dit uitdrukkelijk was bepaald elk beroep bij die rechtbank zijn behandeld, omdat in de tweede zin van art. 8:7 lid 2 Awb is bepaald dat als de indiener van een beroepschrift geen woonplaats in Nederland heeft, de rechtbank bevoegd is binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft.

¹⁰ De Minister moet de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van het besluit daarvan in kennis stellen.

een ordemaatregel in het belang van de nationale veiligheid, geen op te leggen straf na het plegen van een misdrijf. Toetsing door de civiele rechter ligt niet voor de hand, omdat het geen civielrechtelijk geschil betreft.

Toetsing voorafgaand aan de bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter ligt evenmin voor de hand. In algemene zin zou dit een grote breuk betekenen met het algemene stelsel van rechtsbescherming tegen bestuurlijk handelen. In de Nederlandse Awb staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de overheid. Dit geldt ook andere ingrijpende overheidsbesluiten en ik zie in dit geval geen reden om specifiek voor dit besluit een uitzondering te maken. Het doel van de maatregel, een onmiddellijk belang in bescherming van de nationale veiligheid, verzet zich ook tegen een dergelijke tussenstap. Daarenboven acht ik de toegevoegde waarde van rechtsbescherming vooraf gering, nu de rechtsbescherming achteraf is gegarandeerd door het ambtshalve instellen van beroep.'

De keuze voor het beroep van rechtswege wordt als volgt gemotiveerd:

'Ik erken evenwel dat intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel is, waarbij rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. Hierom heb ik er voor gekozen om conform de bestaande systematiek tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap bestuursrechtelijke bescherming open te stellen. (...) Vanwege het belang van het borgen van betrokkenheid van een rechter is in het voorstel, analoog aan artikel 94 van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, voorgeschreven dat de Minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De kennisgeving heeft tot gevolg dat betrokkene wordt geacht beroep te hebben ingesteld. Hiermee is gewaarborgd dat, zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking van het Nederlanderschap.'

Uit het citaat volgt allereerst dat de regering van oordeel is dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap dusdanig ingrijpend van aard is dat rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. Dat belang heeft ook geleid tot de keuze om – op het moment dat duidelijk is dat de betrokkene zelf geen beroep heeft ingesteld en alleen dan – te regelen dat het beroep van rechtswege ontstaat. Wat opvalt is ten eerste dat de regering benadrukt dat het gekozen alternatief voldoende garanties biedt ten opzichte van niet gekozen alternatieven, zoals de eis dat voorafgaand een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken en/of de eis dat voorafgaand een machtiging door een rechter is gegeven. Minder aandacht is er voor de vraag waarom niet volstaan zou kunnen worden met de algemene regeling van rechtsbescherming in de Awb. Ten tweede valt op dat ter inspiratie is gekeken naar de regeling van het beroep van rechtswege in artikel 94 Vw 2000. Hoewel met die regeling eveneens is beoogd te garanderen dat steeds een toetsing plaatsheeft door een rechter, is een kenmerkend verschil dat de betrokkene als bedoeld in artikel 94 Vw 2000 is geconfronteerd met een vrijheidsontnemende maatregel, waarvoor in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het een zeer grote ingreep in de vrijheden en rechten van een persoon met zich brengt, en dat hij zich gegarandeerd ophoudt binnen de grenzen van het Koninkrijk, zodat hij beschikbaar is voor de rechterlijke procedure. Een beoordeling van de maatregel binnen een redelijke termijn is ook voorgeschreven (*habeas corpus* beginsel).

2.3.3.5 Griffierecht

In afwijking van artikel 8:41 Awb wordt geen griffierecht geheven, zo bepaalt artikel 22a lid 6 RWN. Die keuze wordt in de memorie van toelichting als volgt gemotiveerd:

'Voor het instellen van beroep is, voor Nederland in afwijking van artikel 8:41 van de Awb, geen griffierecht verschuldigd. Aan de verplichting tot betaling van het griffierecht zal naar verwachting in veel gevallen niet kunnen worden voldaan, omdat betrokkene zich buiten het Koninkrijk bevindt en er niet in alle gevallen contact mogelijk zal zijn met betrokkene. Ook bij het ambtshalve instellen van beroep ligt het voor de hand om vrijstelling te verlenen van het griffierecht.'

2.3.3.6 Bijstand door een gemachtigde

In artikel 8:26 Awb is bepaald dat partijen zich kunnen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. In overeenstemming daarmee is in artikel 22b lid 1 RWN bepaald dat de belanghebbende steeds bevoegd is een of meer raadslieden te kiezen. Afwijkend van de regeling in de Awb is dat in artikel 22b lid 2 RWN is bepaald dat ook de 'wettige vertegenwoordiger' of de 'bijzondere gemachtigde' van betrokkene daartoe bevoegd is. Dat houdt in dat de 'wettige vertegenwoordiger' of de 'bijzondere gemachtigde' van betrokkene een of meer raadslieden kan kiezen om betrokkene te vertegenwoordigen.¹¹ Artikel 22b RWN regelt ook wie bevoegd is tot het kiezen van een of meer raadslieden als de betrokkene dat zelf niet kan en hij geen wettelijke vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde heeft: in dat geval is zijn echtgenoot of 'de meest gereede van zijn in het Koninkrijk verblijvende bloed- of aanverwanten' daartoe bevoegd. Artikel 22b RWN bepaalt voorts dat een niet door de betrokkene zelf aangewezen raadsman aftreedt, zodra betrokkene zelf een raadsman heeft gekozen. Ten slotte bepaalt artikel 22b RWN dat 'voor zover deze Rijkswet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet (...) een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bevoegd orgaan aan de vreemdeling een raadsman toe[voegt]'. Artikel 22c RWN geeft nadere regels over deze toevoeging. In de memorie van toelichting wordt deze regeling als volgt gemotiveerd:

'Het voorstel van Rijkswet bevat een bijzondere regeling inzake toevoeging van een raadsman. Verschillende geconsulteerde partijen hebben gewezen op het belang van de aanwezigheid van een raadsman. De raadsman kan de belangen van betrokkene behartigen, maar bijvoorbeeld ook voor of namens hem toestemming verlenen aan de rechtbank tot inzage van onderliggende stukken. In de ideale situatie zal betrokkene zelf kennis nemen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en zelf een raadsman aanwijzen die namens hem kan optreden in beroep en eventueel hoger beroep. Het is echter ook denkbaar dat betrokkene nog geen kennis heeft genomen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op het moment dat ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister. In dat geval kan hij niet persoonlijk een raadsman aanwijzen. Het voorstel van de Rijkswet bevat een regeling om in deze situatie toch te voorzien in een raadsman.

Het uitgangspunt blijft dat betrokkene in beginsel zelf een raadsman aanwijst die hem kan vertegenwoordigen in de verdediging. Wanneer dit niet mogelijk is of niet is gebeurd, dan wordt, naar analogie van artikel 99 van de Nederlandse vreemdelingenwet 2000, zijn wettelijk vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde en vervolgens een van naaste familieleden bevoegd. Indien een van de naaste familieleden geen keuze maakt, dan is een bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen orgaan bevoegd tot het toevoegen van een raadsman. In Nederland zal dit de Raad voor de rechtsbijstand (Rvr) zijn.

Mocht er onverhoopt nog geen raadsman zijn toegevoegd dan is de voorzitter van het bevoegde gerecht bevoegd tot het geven van een last tot aanwijzing van een raadsman. Hiermee wordt in alle gevallen gegarandeerd dat een raadsman de belangen van betrokkene kan vertegenwoordigen in de beroepsprocedure. In Nederland zal deze last gericht zijn tot de Rvr. De verdere uitwerking hiervan vindt plaats bij Algemene Rijksmaatregel van bestuur. De uitwerking kan verschillen voor de verschillende landen van het Koninkrijk.'

2.3.3.7 Toetsing

Artikel 8:69 Awb bepaalt dat de bestuursrechter uitspraak doet op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Consequentie daarvan is dat de omvang van de toetsing door de bestuursrechter primair wordt bepaald

¹¹ Los van de vraag of de betrokkene hen daartoe heeft gemachtigd. NB Uit de tekst van de bepaling blijkt niet wat wordt verstaan onder de 'bijzondere gemachtigde'.

door de gronden die een appellant tegen een besluit aanvoert. Hoe meer gronden de appellant aanvoert, hoe meer integraal de toetsing van het besluit door de rechter is. In afwijking van artikel 8:69 Awb is in artikel 22a lid 5 RWN bepaald dat het beroep gegrond wordt verklaard als de rechter van oordeel is dat het besluit in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen niet gerechtvaardigd is. Dat impliceert een integrale toetsing van het besluit door de rechter. De combinatie van de leden 3 en 5 van artikel 22a RWN brengt met zich dat de integrale toetsing van het besluit plaatsvindt als niet (tijdig) beroep wordt ingesteld door de betrokkene. Als de betrokkene wel (tijdig) beroep instelt, toetst de rechter op de in de Awb geregelde wijze op grond van artikel 8:69 Awb. Het verschil in de wijze van toetsing in reguliere bestuursrechtelijke procedures en in het beroep van rechtswege tegen een besluit ex artikel 14 lid 4 RWN kan worden geduid in het licht van de in 1994 bij de invoering van het algemene bestuursprocesrecht in de Awb gemaakte keuze over de omvang van het geschil. Uiteraard is het *object* van het geschil het bestreden besluit, maar uit de parlementaire geschiedenis van de Awb en de jurisprudentie komt naar voren dat de *omvang* van het geschil in eerste instantie is beperkt tot een oordeel over de gronden die de belanghebbende in beroep naar voren heeft gebracht. Alleen aan een beperkt aantal rechtsnormen, namelijk die van openbare orde (zoals de normen die betrekking hebben op de bevoegdheid van het bestuursorgaan, de bevoegdheid van de rechter en de ontvankelijkheid van het ingestelde rechtsmiddel), zal de bestuursrechter ambtshalve toetsen. In artikel 22a RWN wordt dus een andere keuze gemaakt. De memorie van toelichting bevat de volgende toelichting:

‘De intrekking van het Nederlanderschap is aan te merken als een ordemaatregel en niet als een sanctie of straf. Er wordt immers geen leedtoevoeging beoogd. Desalniettemin verwacht ik dat de bestuursrechter de intrekking, die gebaseerd dient te zijn op de feitenvaststelling door het bestuur en de weging van de feiten door het bestuur, indringend zal toetsen.

De rechter zal het besluit integraal beoordelen en hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 22a, vijfde lid. De reden hiervoor is dat het voor de raadsman niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om in overleg met zijn cliënt de gronden voor beroep in te dienen of aan te vullen. Ook wanneer ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister, dient voor de rechter helder te zijn op welke wijze hij het besluit dient te beoordelen. Beperking tot de beroepsgronden zou in dat geval geen reële toetsing van het besluit inhouden, omdat er geen gronden zijn ingediend. De evenredigheid van de maatregel in het licht van de individuele belangen van betrokkene om Nederlander te blijven zal hiermee in alle gevallen door de bestuursrechter indringend worden getoetst.’

Ook een brief van de Minister aan de Eerste Kamer bevat relevante informatie over de elementen die volgens de Minister een rol zouden moeten spelen bij de belangenafweging inzake de intrekking van het Nederlanderschap,¹² en daarmee ook van belang zijn voor de toetsing door de rechter. De Minister noemt vijf criteria die moeten worden meegewogen:

- *Proportionaliteit*

“De proportionaliteit van de maatregel, mede gelet op de rol die betrokkene vervult bij de terroristische organisatie en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. (...) Het gaat hierbij om de proportionaliteit van de maatregel in het licht van alle omstandigheden van het geval. In het bijzonder gaat het hier om de rol van betrokkene en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Het is geen voorwaarde dat betrokkene zelf geweld heeft gebruikt. De aard van de werkzaamheden kan uiteraard wel meewegen in de afweging of een ambtsbericht zal worden uitgebracht door de veiligheidsdiensten.”

¹² Kamerstukken I 2016/17, 34 356 (R2064).

- *Mogelijkheid/wenselijkheid bestraffing*
 “Het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.” De Minister stelt dat VN-Resolutie 2178 (2014) hier van belang is: “Het uitgangspunt in deze Resolutie is dat lidstaten «shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice».”
- *Mogelijk verlies Unieburgerschap*
 Van belang in dit kader is het Rottman-arrest, dat impliceert dat er bij intrekking van het Unieburgerschap een evenredigheidsafweging moet plaatsvinden. Relevante gevolgen zijn onder meer het verlies van kiesrecht en van het recht op toegang tot het grondgebied van de EU.
- *Minderjarigheid*
 Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bepaalt dat de belangen van het kind een eerste overweging moeten zijn bij besluiten die hen aangaan. Dit belang “weegt zwaar, maar is niet in alle gevallen doorslaggevend”, aldus de Minister.
- *Recht op privéleven*
 Van belang is ten slotte de vraag of een ongewenstverklaring in strijd is zijn met artikel 8 EVRM. De Minister schrijft daarover: “Wanneer op voorhand vaststaat dat na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring niet mogelijk zal zijn, omdat betrokkene aan artikel 8 EVRM een recht op toegang zou kunnen ontlenen, zou de intrekking in het belang van de nationale veiligheid geen doel treffen. Intrekking van het Nederlanderschap zal in deze gevallen achterwege blijven. (...) Overigens geldt dat het enkele aantonen van familielevens en privélevens in Nederland hiervoor onvoldoende is. Gelet op de zwaarte van het belang van bescherming van de nationale veiligheid, zal het moeten gaan om uitzonderlijke situaties.”

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk bevatte een beschrijving en analyse van de bevoegdheid van de Minister om het Nederlanderschap in te trekken vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie en van de procedure van beroep bij de bestuursrechter tegen het intrekkingbesluit van de Minister.

De bevindingen van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat. Op grond van door de Minister vast te stellen feitelijke gedragingen van een persoon van zestien jaar of ouder die zich buiten het Koninkrijk bevindt, kan een besluit met zeer ingrijpende gevolgen worden genomen. De regering acht deze maatregel niet punitief van aard in de zin dat deze een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM zou inhouden, maar oordeelt dat sprake is van een evenredige en proportionele bestuurlijke sanctie in het belang van de nationale veiligheid. Hoewel artikel 6 EVRM zich volgens de regering niet verzet tegen het feit dat de betrokkene niet in persoon bij de zitting aanwezig kan zijn, is wel – in afwijking van de in de Awb neergelegde rechtsbeschermingsprocedure – een aantal voorzieningen getroffen om, ondanks die beperking, een eerlijk proces te garanderen. Daarbij is aangesloten bij de procedureregeling van artikel 94 Vw 2000, betreffende het beroep tegen een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 6a, 58, 59, 59a en 59b Vw 2000. Materieel verschil met de regeling in artikel 22a RWN is dat de regeling van artikel 94 Vw 2000 ziet op personen aan wie hun vrijheid is ontnomen en die zich bevinden binnen het Koninkrijk.

De regeling van artikel 22a RWN bevat twee soorten bepalingen om de afwijkingen van de in de Awb geregelde rechtsbescherming gestalte te geven. Als eerste kan worden gewezen op bepalingen die zijn gericht op de praktische uitvoerbaarheid en op neutrale wijze zijn toegesneden op de keuze voor de bijzondere situatie waarin de – zich buiten het Koninkrijk bevindende – belanghebbende, die geconfronteerd wordt met de intrekking van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring, zich bevindt. Gedacht moet dan worden aan de bepalingen over het ontbreken van een voorprocedure, de bevoegde rechtbank, de beroepstermijn, het griffierecht en de rechtsbijstand. Daarnaast zijn ook bepalingen in de regeling opgenomen die niet zozeer zijn ingegeven door de praktische uitvoerbaarheid, maar dienen ter verwezenlijking van twee aan de regeling ten grondslag liggende gronden voor invoering. In de eerste plaats is dat het garanderen van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM en daarmee het voorzien in effectieve rechtsbescherming voor de betrokkene die geconfronteerd wordt met een voor zijn situatie zeer ingrijpende besluiten, het intrekken van zijn Nederlanderschap en de daaropvolgende ongewenstverklaring. In de tweede plaats ligt aan die bepalingen zelfstandig de overtuiging ten grondslag dat een rechterlijke toetsing van een dergelijke ingrijpende beslissing steeds onontbeerlijk is. Om die reden is een bepaling in de regeling opgenomen, inhoudende dat een ambtshalve handeling van de Minister van rechtswege leidt tot een door de betrokkene ingesteld beroep (art. 22a lid 3 RWN); in reactie op dat beroep toetst de rechter het besluit van de Minister integraal, ongeacht de daartegen al dan niet aangevoerde gronden.

Hoofdstuk 3 Randvoorwaarden voor alternatieven

3.1 Inleiding

Voordat we in hoofdstuk 4 ingaan op de vraag naar alternatieven voor de huidige regeling, behandelen we in dit hoofdstuk de vraag naar de randvoorwaarden waaraan die mogelijke alternatieven moeten voldoen.

Voor elk alternatief voor de huidige regeling dient te gelden dat dit voldoet aan de eis dat sprake is van effectieve rechtsbescherming, dat wil zeggen dat sprake is van toegang tot de rechter en van een eerlijk proces. Deze eisen vloeien in veel gevallen voort uit artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest en de daarop gebaseerde jurisprudentie. In de Nederlandse Grondwet zal in de toekomst eveneens worden gegarandeerd dat een ieder bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging, recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.¹³ Op dit moment biedt artikel 6 EVRM het recht op toegang tot de rechter en op een eerlijk proces, artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest garandeert het recht op een doeltreffende en onpartijdige voorziening bij de rechter.

Op besluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN, ter zake waarvan de bijzondere procedureregels van artikel 22a RWN gelden, is het EVRM van toepassing en kan het Unierecht van toepassing zijn. Dat op deze besluiten het Unierecht van toepassing kan zijn, is gelegen in het feit dat het ontnemen van het Nederlanderschap aan betrokkene als consequentie kan hebben dat deze zijn hoedanigheid van EU-burger verliest.¹⁴ Consequentie van de toepasselijkheid van het Unierecht is dat partijen die rechten kunnen ontlenen aan het Unierecht deze doeltreffend moeten kunnen afdwingen voor een nationale rechterlijke instantie.

Over de verhouding tussen artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest kan het volgende worden opgemerkt. Beide bepalingen vereisen dat sprake is van effectieve rechtsbescherming. Het verschil tussen artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest en artikel 6 EVRM is *niet* dat artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest een verdergaande invulling van het begrip ‘effectieve rechtsbescherming’ geeft dan artikel 6 EVRM, wel dat het een andere reikwijdte heeft. Bepalend voor de reikwijdte is niet de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten zoals bij artikel 6 EVRM, maar of de procedure een zaak betreft die binnen de werkingssfeer van EU-recht ligt.¹⁵ Dat is vooral van belang voor het fiscale recht, het ambtenarenrecht en het vreemdelingenrecht, omdat daar geen sprake is van ‘burgerlijke rechten of plichten’ in de zin van het EVRM, terwijl die rechtsgebieden wel binnen reikwijdte EU-recht kunnen vallen. Overigens is uit jurisprudentie van de Nederlandse rechters gebleken dat artikel 6 EVRM – met een zekere begrenzing¹⁶ – overeenkomstig kan worden toegepast in zaken waarin die bepaling niet

¹³ Stb. 2018, 88.

¹⁴ Rottman (ro, 48), verlies nationaliteit is verlies EU burgerschap. Omdat EU burgerschap eraan vast zit brengt dit het onderwerp ‘binnen de werkingssfeer van het EU recht’.

¹⁵ (vgl. 51(1) Hv, zoals uitgelegd in Akerberg Fransson etc., zie bijv. AB-Klassiek noot van TB & RW)

¹⁶ Vgl. HR 11 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX8360.

rechtstreeks van toepassing is.¹⁷ Zo geldt wat betreft de rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel, dat aan artikel 6 EVRM mede ten grondslag ligt, dat het evenzeer geldt binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling.¹⁸

Omdat de eisen met betrekking tot effectieve rechtsbescherming, zoals die uit het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest voortvloeien, materieel niet van elkaar verschillen, gaan we op beide niet afzonderlijk in. Waar we spreken over het EVRM, kan – tenzij anders vermeld – tevens ‘EU-Grondrechtenhandvest’ worden gelezen.

Ten slotte moet worden gewezen op het Unierechtelijke beginsel van de rechten van verdediging. Dit is een beginsel met een fundamenteel karakter, dat in de zaak *Dokter*¹⁹ als grondrecht wordt aange-merkt en dat behoort tot de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof van Justitie eerbiediging verzekert. De Europese instellingen en nationale autoriteiten dienen het verdedigingsbeginsel te eerbiedigen. Het geldt niet alleen in rechtelijke procedures, maar ook in procedures van bestuurlijke besluitvorming, ten minste als het een bezwarend besluit betreft.²⁰ Het verdedigingsbeginsel impliceert bij dergelijke besluiten het recht te worden gehoord. Daarbij dient te worden opgemerkt dat uit de zaak *Dokter* blijkt dat het hoorrecht niet absoluut is; van belang is of de betrokkene achteraf alsnog zijn zienswijze kenbaar heeft kunnen maken.

In paragraaf 3.2 gaan we in het algemeen in op eisen aan rechterlijke procedures zoals die voortvloeien uit het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest. In paragraaf 3.3 gaan we in op de consequenties van die eisen voor mogelijke alternatieven voor de procedure van artikel 22a RWN.

3.2 Eisen die voortvloeien uit het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest

Wat houdt de eis van effectieve rechtsbescherming in concreto in voor situaties waarin – zoals hier aan de orde – geen sprake is van een *criminal charge*²¹ in de zin van artikel 6 EVRM? We gaan kort in op drie aspecten: de toegang tot de rechter, de rechterlijke oordeelsvorming en de behandeling van de zaak ter zitting.

3.2.1 Toegang tot de rechter

Uit artikel 6 EVRM vloeit allereerst een positieve verplichting van de overheid voort om het rechtssysteem zodanig in te richten dat aan alle garanties die deze bepaling biedt, kan worden voldaan.²² De eis dat sprake moet zijn van toegang tot de rechter, impliceert dat de toegang ook effectief moet zijn.

¹⁷ ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5910 en ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8475.

¹⁸ Vgl. de conclusie van Staatsraad advocaat generaal Widderhoven bij ABRvS 29 januari 2014, AB 2014/115 m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik.

¹⁹ HvJ EU 15 juni 2006, C-28/05, *Dokter*, ECLI:EU:C:2006:408.

²⁰ Zie hierover: S. Prechal, R. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 230.

²¹ Of sprake is van een *criminal charge* moet worden beoordeeld aan de hand van de kwalificatie naar nationaal recht, het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de sanctie, zie o.a. EHRM 8 juni 1976, 5100/71 (*Engel e.a./Nederland*); EHRM 21 februari 1984, 8544/79 (*Öztürk/Duitsland*). Hoewel de aard en de zwaarte van de sanctie als aanzienlijk kunnen worden gekenschetst, is naar ons oordeel – met de regering – geen sprake van een *criminal charge* in de zin van art. 6 (leden 2 en 3) EVRM.

²² T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2017, p. 54.

Effectieve toegang houdt in dat er geen onnodige drempels mogen worden opgeworpen op de weg naar de rechter.²³ De jurisprudentie van het EHRM biedt voorbeelden van situaties waarin het EHRM de wijze waarop termijnen door de rechter worden gehanteerd, bestempelt als ‘excessief formalisme’. In dat geval is sprake van strijd met artikel 6 EVRM. Niet alleen de wijze waarop de voor rechterlijke procedures geldende termijnen worden gehanteerd, ook de termijnen zelf kunnen afdoen aan een effectieve toegang tot de rechter. Zo kan een beperkte lengte van een verjaringstermijn als consequentie hebben dat geen sprake is van effectieve toegang.²⁴

Het Nederlandse bestuursrecht kent ter zake van het beroep tegen besluiten in het algemeen een bijzonder korte beroepstermijn: 6 weken. Barkhuysen & Van Emmerik merken in het licht van artikel 6 EVRM hierover op:

‘In het algemeen zal de ‘fatale’ termijn van zes weken in het bestuursrecht waarschijnlijk niet op EVRM-problemen stuiten, mits er goede voorlichting over de bezwaar- en beroepsmogelijkheden wordt gegeven (eventueel kan worden gebruik gemaakt van de figuur van de verschoonbare termijnoverschrijding) en het niet zo is dat er *de facto* geen toegang tot de rechter heeft opengestaan. Indien daartoe een noodzaak bestaat kan zelfs een kortere termijn van tien dagen door de beugel zoals in de zaak over de onteigening van de SNS-bank.’²⁵

Voorts impliceert de eis van effectieve toegang dat onder omstandigheden gefinancierde rechtsbijstand beschikbaar moet zijn.²⁶

De eis van toegang tot de rechter impliceert niet dat bij geschillen binnen de werkingssfeer van artikel 6 EVRM of artikel 47 EU-grondrechtenhandvest voorafgaande rechterlijke tussenkomst is vereist. Dat kan anders zijn als sprake is van vrijheidsontneming of van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM.

3.2.2 Rechterlijke oordeelsvorming

De zaak moet vervolgens in volle omvang aan de rechter kunnen worden voorgelegd.²⁷ De rechter moet de bevoegdheid hebben alle voor het geschil relevante kwesties over de feiten en het recht te onderzoeken.²⁸ Dat wil overigens niet zeggen dat te allen tijde een volle toets van de feitenvaststelling is vereist. Onder omstandigheden neemt het EHRM genoegen met een meer marginale toetsing.²⁹ Voor een beperking van de toetsing van de feiten moet wel een rechtvaardiging bestaan, bijvoorbeeld dat er vanwege het materiële rechtsgebied een grote mate van bestuurlijke vrijheid is, of dat de feitenvaststelling een gespecialiseerd karakter heeft. Van belang is in dat geval tevens dat sprake is geweest van een met voldoende waarborgen omgeven bestuurlijke voorprocedure. De ondergrens betreft de aard van de oordeelsvorming door de rechter: die moet zich een oordeel over de feitenvaststelling door de rechter kunnen vormen. Zo niet, dan is geen sprake van effectieve toegang.³⁰ In de

²³ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 61.

²⁴ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 62.

²⁵ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 62.

²⁶ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 59.

²⁷ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 60.

²⁸ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 63.

²⁹ EHRM 21 juli 2011, Sigma Radio Television tegen Cyprus, ECLI:CE:ECHR:2011:0721JUD003218104; EHRM 6 maart 2001, Hilal, ECLI:CE:ECHR:2001:0306JUD004527699; EHRM 7 juli 1989, Soering, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888.

³⁰ Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 63-64.

jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie geldt op grond van artikel 47 EU-grondrechtenhandvest een vergelijkbare lijn.³¹

3.2.3 Zitting

Een zaak die aan de rechter is voorgelegd, moet in beginsel ook voor de rechter ter zitting kunnen worden bepleit. Uit de jurisprudentie van het EHRM komt naar voren dat uitzonderingen op de regel dat partijen aanspraak kunnen maken op de behandeling van hun zaak ter zitting niet snel worden aangenomen. Als in een rechterlijke procedure zowel vragen over het recht als over de feiten aan de orde kunnen zijn, is het vaste rechtspraak van het EHRM dat in dat geval artikel 6 lid 1 EVRM een aanspraak op een mondelinge behandeling ('oral hearing') biedt.³² Dat is alleen anders als de betrokken partij hiervan afstand heeft gedaan.³³ Een uitzondering is slechts aanwezig als het gaat om een niet van individuele omstandigheden afhankelijke beantwoording van een eenvoudige rechtsvraag.³⁴ Voor de betrokkene van wie het Nederlanderschap is ingetrokken en die tevens ongewenst is verklaard, staat eigenlijk vast dat deze niet in persoon ter zitting kan verschijnen. Ook de Raad van State geeft in zijn advies aan dat het feit dat de betrokkene niet in Nederland is, hem belemmert in zijn procesmogelijkheden.³⁵ Het aanwezigheidsrecht is echter geen absoluut recht,³⁶ zelfs niet als wel sprake is van een *criminal charge*. De ernst en de zwaarte van de maatregel bepalen de mate waarin het aanwezigheidsrecht geldt, zodat het aanwezigheidsrecht bij deze bestuurlijke maatregel niet onverkort geldt. Kan de betrokkene op de hoogte zijn van de besluiten, dan is gegarandeerd dat ook zijn rechten en belangen vertegenwoordigd kunnen zijn bij de behandeling ter zitting. Niet alleen kan de gemachtigde van de betrokkene daarvoor zorgdragen, maar ook kan de betrokkene tegenwoordig met behulp van de techniek deelnemen aan de zitting zonder zich feitelijk in Nederland te bevinden. Aanwezigheid in persoon is voorts niet steeds vereist vanwege artikel 6 EVRM; er is geen sprake van een absoluut recht. Daarnaast kunnen compenserende maatregelen er voor zorgen dat geen strijd met artikel 6 EVRM ontstaat.

3.3 Consequenties voor de procedure van artikel 22a RWN

Na deze korte inventarisatie van de invulling van de eis van effectieve rechtsbescherming behandelen we in deze paragraaf de vraag in hoeverre die eis consequenties heeft voor de inrichting van de procedure bij de rechter die is gericht tegen intrekkingbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Omdat de kern van de huidige regeling van artikel 22a RWN inhoudt dat rechterlijke tussenkomst is gegarandeerd, gaan we in het bijzonder in op de vraag of het recht op toegang tot de rechter impliceert dat bij intrekkingbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN rechterlijke tussenkomst is vereist. Daarnaast behandelen we de vraag welke eisen gelden voor de termijn waarbinnen tegen besluiten op

³¹ Zie HvJ EU 6 oktober 2015, C-71/14, *East Sussex County Council*, ECLI:EU:C:2015:656; HvJ EU 21 januari 1999, C-120/97, *Upjohn*, ECLI:EU:C:1999:14; HvJ EU 9 juni 2005, C-211/03, C-299/03 en C-316/03 tot en met C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2005:370; HvJ EU 19 februari 1998, C-4/96, *NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation*, ECLI:EU:C:1998:67; HvJ EU 15 februari 2005, C-12/03 P, *Tetra Laval*, ECLI:EU:C:2005:87. Vgl. ook rechtsoverwegingen 5.3.1 en 5.3.2 in ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, AB 2016/195 m.nt. Reneman.

³² EHRM 23 februari 1994, Series A no. 283-A (*Fredin t. Zweden*) en EHRM 26 april 1995, Series A-no. 312 (*Fischer t. Oostenrijk*), AB 1996, 1 m.nt. Van der Vlies.

³³ EHRM 21 februari 1990, Series A no. 171-A (*Håkansson en Stureson*).

³⁴ EHRM 19 februari 1998 (*Jacobsson c. Zweden*), JB 1998/124 m.nt. Heringa.

³⁵ Raad van State 17 november 2015, Advies W03.15.0191/II/K.

³⁶ Zie EHRM 12 februari 1985, 9024/80 (*Colozza/Italië*) en EHRM 13 februari 2001, 29731/96 (*Kromach/Frankrijk*).

grond van artikel 14 lid 4 RWN moet kunnen worden opgekomen (zie paragraaf 3.3.1). Daarna gaan we in op andere randvoorwaarden die zouden kunnen voortvloeien uit de eis van effectieve rechtsbescherming (zie de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3). Hoewel we de inventarisatie van de randvoorwaarden maken met het oog op mogelijke alternatieven, is uiteraard niet uit te sluiten dat uit de analyse blijkt dat bij bepaalde aspecten van de huidige regeling vraagtekens zijn te plaatsen, gezien in het licht van de eis van effectieve rechtsbescherming.

3.3.1 Toegang tot de rechter

3.3.1.1 Tussenkomen van de rechter vereist?

Vloeit uit artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest voort dat voor elk besluit tot het ontnemen van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN geldt dat daarvoor tussenkomt van de rechter noodzakelijk is?

Over het antwoord op die vraag kunnen we kort zijn. In de betreffende bepalingen (en de daarop gebaseerde jurisprudentie) valt niet de verplichting te lezen dat in geschillen over besluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN geldt dat tussenkomt van de rechter noodzakelijk is. Een noodzakelijke voorwaarde voor het stellen van de eis van tussenkomst van de rechter is dat sprake is van een *criminal charge* of van een vrijheidsontnemende maatregel. Daarvan is bij het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN geen sprake.

Die constatering doet er niet aan af dat – ook al is ambtshalve rechterlijke tussenkomst bij bestuursrechtelijke besluiten in Nederland niet gebruikelijk – ambtshalve rechterlijke tussenkomst in het geval van een intrekkingbesluit ex artikel 14 lid 4 RWN wel als *wenselijk* zou kunnen worden gezien, vanwege het feit dat die maatregel inbreuk maakt op de fundamentele status van het EU-burgerschap. Ambtshalve rechterlijke tussenkomst kan ook als *voor de hand liggend* worden gezien, vanwege het feit dat bij besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap in de regel sprake is van rechterlijke tussenkomst, omdat het veelal gaat om een besluit het Nederlanderschap te ontnemen na een eerder door de strafrechter uitgesproken veroordeling. Bij een dergelijk besluit is rechterlijke tussenkomst (vooraf) gegarandeerd. Dan kan het als voor de hand liggend worden gezien dat van rechterlijke tussenkomst ook sprake moet zijn als de Minister het Nederlanderschap wil ontnemen op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

3.3.1.2 Beroepstermijn voor besluiten ex artikel 14 lid 4 RWN

Voor de regeling van artikel 22a RWN geldt dat de betrokkene 4 weken de tijd heeft om beroep in te stellen. De vraag kan worden opgeworpen of die procedure in dat opzicht voldoet aan de eis van effectieve toegang tot de rechter, gezien het feit dat de vraag kan worden gesteld of die termijn de betrokkene een reële mogelijkheid biedt tijdig op de hoogte te komen van het voor hem ongunstige besluit én gezien het feit dat als de betrokkene niet binnen termijn van 4 weken opkomt, hij het risico loopt dat – vanwege de ambtshalve toetsing van het besluit door de rechter – de rechterlijke toetsing van het besluit plaatsvindt zonder zijn inbreng.

Standpunt van de wetgever

Het standpunt van de wetgever, zoals dat blijkt uit de memorie van toelichting,³⁷ kan als volgt worden samengevat: het is geen probleem als de betrokkene niet op de hoogte is van het besluit en niet de

³⁷ Zie daarover paragraaf 2.3.

mogelijkheid heeft zelf deel te nemen aan de procedure, omdat de regeling van artikel 22a RWN compenserende maatregelen biedt (ambtshalve beroep, vertegenwoordigers die rechtshulpverlener kunnen aanwijzen, integrale toetsing door de rechter).

Standpunt van de Rechtbank Den Haag

De Rechtbank Den Haag heeft op 26 juni 2018 uitspraak gedaan in een procedure op grond van artikel 22a RWN.³⁸ Uit die uitspraak blijkt dat de rechtbank van oordeel is dat de regeling van artikel 22a RWN aan de betrokkene onvoldoende mogelijkheden biedt om op de hoogte te raken van het besluit en deel te nemen aan de procedure. Het gebrek dat volgens de rechtbank aan de regeling kleeft, is *niet* dat de beroepstermijn te kort zou zijn, maar dat betrokkene, als deze verschoonbaar te laat beroep instelt, het risico loopt niet aan de procedure deel te kunnen nemen omdat bij het ongebruikt verstrijken van de beroepstermijn de rechter het besluit ambtshalve toetst en de procedure – zonder dat de betrokkene daaraan heeft deelgenomen – al kan zijn afgerond op het moment dat de betrokkene verschoonbaar te laat in beroep komt.

In haar uitspraak stelt de rechtbank de vraag aan de orde of de procedure van artikel 22a RWN, als die toepassing vindt in de situatie dat de betrokkene zelf geen beroep instelt maar de rechtbank het besluit dient te toetsen in reactie op een kennisgeving als bedoeld in artikel 22a lid 3 RWN, voldoet aan de eis dat sprake is van effectieve rechtsbescherming. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkennend. Zij acht daarbij van belang dat in een zaak als die waarover zij moet oordelen niet is gebleken dat er contact is geweest tussen de raadsman en de betrokkene, dat het voor betrokkene niet mogelijk is geweest argumenten tegen het besluit aan te voeren en dat de rechtbank om die reden de rechtmatigheid van de intrekking niet kan beoordelen met inachtneming van argumenten van betrokkene tegen dat besluit. Dat betekent dat sprake is van een beperking op het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zoals dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM (en art. 47 Handvest), aldus de rechtbank. De vraag of die beperking gerechtvaardigd is, beantwoordt de rechtbank ontkennend. Daarbij is volgens de rechtbank van belang dat de procedure van artikel 22a RWN de mogelijkheid uitsluit dat een beroep van betrokkene dat buiten de beroepstermijn wordt ingediend, met toepassing van artikel 6:11 Awb wordt behandeld.

De redenering van de rechtbank kan als volgt worden samengevat: als artikel 22a RWN niet zou bestaan, zou dat ruimere mogelijkheden bieden aan de betrokkene om zelf aan de procedure deel te nemen, omdat hij na het verstrijken van de beroepstermijn alsnog (verschoonbaar te laat) zelf beroep kan instellen. Die mogelijkheid heeft hij nu alleen als hij tijdig op de hoogte raakt van het besluit. Zou artikel 22a RWN niet bestaan, dan zou de kans dat hij het besluit bij de rechter ter discussie kan stellen in een procedure waaraan hij kan deelnemen nog geruime tijd na het verstrijken van de beroepstermijn openstaan, omdat hij een beroep kan doen op de regeling van verschoonbare termijnoverschrijding in artikel 6:11 Awb.

De rechtbank onderkent dat de regeling van artikel 22a RWN tegemoetkomt aan het belang van de overheid om snel duidelijkheid te krijgen over de vraag of het besluit onherroepelijk wordt, maar dat belang weegt naar haar oordeel niet op tegen het belang van de betrokkene om deel te kunnen nemen aan de behandeling van zijn zaak bij de rechter. Artikel 22a RWN wordt om die reden door de rechtbank onverbindend verklaard.

Beschouwing

³⁸ Rb. Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7615 en 7617.

Wat betekenen de overwegingen van de Rechtbank Den Haag voor de randvoorwaarden die aan een regeling van beroep tegen intrekingsbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN moeten worden gesteld?

De randvoorwaarde die uit de uitspraak volgt houdt in dat de betrokkene gedurende een langere periode dan vier weken de tijd moet hebben om beroep in te stellen tegen het intrekingsbesluit. De ratio van die door de rechtbank gestelde randvoorwaarde is dat het feit dat uit de regeling van artikel 22a RWN volgt dat het intrekingsbesluit per definitie door de rechter wordt getoetst (dus ook als de betrokkene geen beroep heeft ingesteld) geen adequate compensatie biedt voor de in de tijd beperkte mogelijkheid beroep in te stellen, omdat de betrokkene in dat geval geen inbreng heeft in de procedure.

Als de Rechtbank Den Haag zou worden gevolgd, zou de regeling van artikel 22a RWN veranderd moeten worden, om toch aan de eis van effectieve rechtsbescherming te voldoen. De verandering zou er op moeten zijn gericht betrokkene een grotere kans te bieden van het besluit op de hoogte te raken of te garanderen dat betrokkene zijn belangen en rechten kan beschermen door deel te nemen aan een gerechtelijke procedure.³⁹

De onderzoekers zien in het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest geen aanleiding de rechtbank te volgen in haar oordeel dat de procedure van artikel 22a RWN niet onder alle omstandigheden effectieve rechtsbescherming biedt aan degene wiens Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN is ingetrokken. De reden is dat de onderzoekers noch in het EVRM, noch in het EU-grondrechtenhandvest aanknopingspunten zien voor het oordeel dat de termijn van vier weken die de betrokkene maximaal heeft om op te komen tegen een besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN afdoet aan het recht op toegang tot de rechter. Een beroepstermijn van vier weken, na publicatie van de besluiten in de Staatscourant, kan in beginsel worden gezien als voldoende lang om niet af te doen aan het recht op toegang tot de rechter. Weliswaar is een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap een zeer ingrijpend besluit, maar voor andere zeer ingrijpende besluiten geldt dat het EHRM een vergelijkbare beroepstermijn afdoende acht.

Bovendien geldt dat, in het geval de betrokkene buiten zijn schuld dermate laat op de hoogte komt van het intrekingsbesluit dat hij geen mogelijkheid heeft deel te nemen aan de procedure bij de rechtbank omdat deze reeds uitspraak in zijn zaak heeft gedaan, hij zich ook in het hoger beroep zou kunnen beroepen op artikel 6:11 Awb (verschoonbare termijnoverschrijding). Voor een geslaagd beroep op artikel 6:11 moet uiteraard in dat geval worden voldaan aan de in de jurisprudentie ontwikkelde, zeer strenge voorwaarden. Tot slot geldt dat de betrokkene zich tevens tot de bestuursrechter kan wenden nadat hij een reactie heeft ontvangen van de Minister op zijn verzoek om terug te komen van het intrekingsbesluit; op een dergelijke reactie is artikel 4:6 Awb van toepassing.⁴⁰

3.3.2 Rechterlijke oordeelsvorming

Artikel 6 EVRM eist dat een zaak in volle omvang aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd. Gelet op de regeling in artikel 22a lid 3 juncto lid 5 RWN, kan gesteld worden dat de bestuursrechter in het beroep dat van rechtswege ontstaat, door de wetgever verplicht wordt om het besluit integraal te toetsen, zowel ten aanzien van de feiten als ten aanzien van het recht. In dat perspectief zal voldaan zijn aan de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende eis over de rechterlijke oordeelsvorming. Het gemis van

³⁹ Voor voorbeelden zie paragraaf 4.3.

⁴⁰ Zie over deze mogelijkheden verder respectievelijk par. 4.3.3 en 4.3.5.

de inbreng van de betrokkene doet aan die uitkomst wellicht af, maar niet zodanig dat de rechterlijke oordeelsvorming niet zou voldoen. Daarbij is tevens relevant dat het Nederlandse bestuursrecht de betrokkene de mogelijkheid biedt om – overigens onder doorgaans zeer strenge voorwaarden – verschoonbaar te laat in hoger beroep te komen en/of dat hij kan verzoeken om herziening van het intrekkingbesluit (en tegen de reactie op dat verzoek bij de rechter kan opkomen). Het bestaan van die mogelijkheid maakt dat de door het Nederlandse recht geboden rechtsbescherming in sterkere mate voldoet aan de eisen van artikel 6 en 13 EVRM. Met de mogelijkheid om verschoonbaar te laat en beroep te komen, dan wel om herziening te vragen wordt tevens tegemoet gekomen aan op grond van het verdedigingsbeginsel te stellen eisen met betrekking tot het horen. Uiteraard geldt voor de situatie dat een betrokkene deelneemt aan een procedure bij de bestuursrechter, er geen enkele reden is om te veronderstellen dat de oordeelsvorming door de rechter niet voldoet aan eisen die daaraan op grond van het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest moeten worden gesteld. Rechtsbescherming kan ook gezocht worden tegen de reactie van de Minister op een verzoek om terug te komen op zijn intrekkingbesluit (vgl. art. 4:6 Awb).

3.3.3 Zitting

Voor de zitting geldt hetzelfde als hiervoor in paragraaf 3.3.2 is opgemerkt over de rechterlijke oordeelsvorming. Het Nederlandse bestuursrecht biedt de betrokkene op verschillende manieren de mogelijkheid om een procedure bij de bestuursrechter te starten. Neemt een betrokkene deel aan een procedure bij de bestuursrechter, dan kan worden vastgesteld – vanwege het feit dat het beroep als regel ter zitting wordt behandeld – dat de procedure in dat opzicht voldoet aan eisen die daaraan op grond van het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest moeten worden gesteld.

3.4 Conclusie

Onze conclusie is dat bij het in overweging nemen van alternatieven voor de huidige regeling van artikel 22a RWN de reguliere beroepsprocedure van hoofdstuk 8 Awb, gelezen in samenhang met de bepalingen in hoofdstuk 6 Awb, als ondergrens kan worden gezien. Er kunnen goede redenen zijn de betrokkene meer rechtsbescherming te bieden (in paragraaf 3.3.1.1 zijn ze al summier aangeduid), maar dat is niet vereist, gezien vanuit het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Op basis daarvan komen de onderzoekers tot de conclusie dat ook de huidige regeling voldoet aan de randvoorwaarden die op grond van het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest moeten worden gesteld. Daarbij spelen de mogelijkheden om verschoonbaar te laat beroep in te stellen en om de Minister te verzoeken om terug te komen van een (rechtens onaantastbaar geworden) intrekkingbesluit, eveneens een rol.

Hoofdstuk 4 Alternatieven

4.1 Inleiding

Nu in hoofdstuk 3 de randvoorwaarden voor de (te ontwikkelen) alternatieven voor de regeling in artikel 22a RWN zijn geschetst, staan in dit hoofdstuk de mogelijke alternatieven centraal.

In paragraaf 4.2 gaan we in op een alternatief waarbij het idee is dat in alle gevallen waarin op grond van artikel 14 lid 4 RWN het Nederlanderschap wordt ingetrokken, gegarandeerd is dat een bestuursrechter over dat besluit oordeelt. Het betreft de introductie van een regeling die de Minister verplicht het besluit ex artikel 14 lid 4 RWN en de ongewenstverklaring ter bekrachtiging aan de bestuursrechter voor te leggen. In dat kader gaan we onder meer in op de argumenten voor invoering, de vormgeving van een dergelijke procedure en de belangrijkste keuzen die daarbij noodzakelijk zijn.

In paragraaf 4.3 beschrijven we vervolgens de alternatieven die uitgaan van het schrappen van het beroep van rechtswege (art. 22a RWN). Dan resteert in beginsel het in de Awb neergelegde stelsel van rechtsbescherming. Hoewel in hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat rechtsbeschermingsarrangement in beginsel voldoet aan de vanuit het EU-Grondrechtenhandvest en het EVRM gestelde randvoorwaarden, is er vanuit de behoefte om betrokkene effectieve rechtsbescherming te bieden voldoende reden om enkele alternatieve maatregelen te schetsen die daaraan een bijdrage zouden kunnen leveren. Bij het ontbreken van een beroep van rechtswege, kunnen vanuit juridisch of politiek perspectief relevant worden geacht de regelingen omtrent de *bekendmaking* van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap (waardoor het besluit in werking treedt en de termijn aanvangt om beroep in te stellen), omtrent de *verschoonbaarheid van de overschrijding van de beroepstermijn* voor het instellen van beroep tegen dat besluit en omtrent de mogelijkheid om een *langere beroepstermijn* voor deze categorie besluiten te introduceren. Ook behandelen wij de mogelijkheid dat de betrokkene de Minister *verzoekt om terug te komen van een inmiddels rechtens onaantastbaar geworden besluit* tot intrekking van het Nederlanderschap.

4.2 Betrokkenheid rechter anders organiseren: bekrachtigingsprocedure

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de vraag centraal of er voor artikel 22a RWN een alternatieve regeling kan worden ontwikkeld die – net als de op dit moment geldende regeling – uitgaat van de garantie dat de (bestuurs)rechter bij elk besluit tot intrekking van het Nederlanderschap betrokken is door daarover een oordeel te geven. Hiervoor hebben we geconstateerd dat de huidige regeling enerzijds is gebaseerd op het idee om het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces voor de betrokkene te garanderen en anderzijds op de door de wetgever gevoelde noodzaak te garanderen dat in alle gevallen een rechter een oordeel geeft over de intrekking van het Nederlanderschap door de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN, vanwege de ingrijpende aard van die bestuurlijke maatregel. Welke alternatieven kunnen worden onderscheiden?

Een tweetal regelingen hebben wij niet in ogenschouw genomen. Zo geldt voor de regeling van artikel 22a lid 3 RWN dat de wetgever ter inspiratie heeft gekeken naar de regeling in artikel 94 Vw 2000. Er

zijn relevante verschillen tussen de omstandigheden waaronder artikel 94 Vw 2000 van toepassing is (een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd en in beginsel moet dan worden gegarandeerd dat die maatregel binnen een redelijke termijn wordt beoordeeld door een rechter (*habeas corpus* beginsel)) en die waarin artikel 22a RWN wordt toegepast. Artikel 94 Vw 2000 vormt qua procedure geen alternatief voor artikel 22a RWN, omdat het veeleer een kopie ervan is.

Voorts blijkt uit bestudering van de parlementaire geschiedenis van artikel 22a RWN dat alternatieven voor het beroep van rechtswege zijn overwogen. Belangrijkste afgewezen alternatief betreft de voorafgaande rechterlijke machtiging. Dat alternatief is afgewezen omdat de regering het in het belang van de nationale veiligheid acht dat de beoogde bestuurlijke maatregel snel kan worden toegepast (en in werking kan treden); voorafgaande rechterlijke machtiging en de daarbij behorende vertraging verdragen zich niet goed met het oogmerk een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Met de invoering van artikel 14 lid 4 RWN staat eveneens vast dat niet als voorwaarde voor de uitoefening van de bevoegdheid wordt gesteld dat de uitkomst van een strafproces moet worden afgewacht. In de toelichting wordt tevens met nadruk gesteld dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.⁴¹ De regering heeft hier geen ongelijk. Er bestaan regelingen waarin vereist is dat voorafgaand aan een overheidshandeling een rechterlijke machtiging wordt verkregen of dat de rechtmatigheid van die handeling vooraf bij de rechter aan de orde kan worden gesteld. Daarbij gaat het doorgaans om *feitelijke* handelingen en is bovendien een rol weggelegd voor de strafrechter of de civiele rechter,⁴² maar niet voor de bestuursrechter. In dit geval is evenwel sprake is van een *publiekrechtelijke rechtshandeling* in de vorm van de uitoefening van een aan de Minister toekomende, discretionaire bevoegdheid in de vorm van een besluit, waarbij dus sprake is van aan de Minister toekomende beleidsruimte. Het aan de Minister opleggen van de verplichting om voorafgaand aan de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid een rechterlijke machtiging te verkrijgen, zal de rechter niet bevoegd kunnen maken om die beleidsruimte in te vullen en zijn toetsing zal derhalve beperkt zijn tot de vraag of aan de voorwaarden voor de bevoegdheidsuitoefening is voldaan. Het bestuur heeft immers van de wetgever beleidsruimte gekregen om een eigen belangenafweging te maken; diezelfde beleidsruimte komt niet toe aan de bestuursrechter.

Er is een alternatief voor het beroep van rechtswege dat we wel aan de orde willen stellen. Het betreft de verplichting van de Minister om zijn – na een belangenafweging genomen – intrekkingbesluit en het besluit tot ongewenstverklaring ter bekrachtiging aan de rechter voor te leggen. Wij onderscheiden deze mogelijkheid van de voorafgaande machtiging, met name omdat bij een bekrachtiging moet worden geoordeeld over een door de Minister genomen besluit waarin de relevante belangen zijn afgewogen, terwijl de ratio van een voorafgaande machtiging – naar ons oordeel – zou zijn dat nog geen besluit is genomen en dat de rechter die belangenafweging dan zou verrichten.

Een bekrachtigingsprocedure kent het bestuursrecht nog niet als alternatief voor het beroep van rechtswege, maar invoering wordt in het toekomstige omgevingsrecht overwogen. In het proces dat moet leiden tot de stelselherziening in het omgevingsrecht en tot invoering van de Omgevingswet is vooralsnog de keuze gemaakt dat over de onteigeningsbeschikking, net als ingevolge artikel 22a RWN over de beschikking tot intrekking van Nederlanderschap, de bestuursrechter steeds een oordeel zal uitspreken. Dat is het gevolg van een advies van de Raad voor de rechtspraak van november 2016. In dat advies, uitgebracht naar aanleiding van de consultatieversie van de zogenoemde Aanvullingswet Grondeigendom, memoreert de Raad onder meer dat eigendom een fundamenteel recht is en onteigening de meest

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 11.

⁴² Zie daarover: T. Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014

verregaande inbreuk op dat recht is, waarna geadviseerd wordt om het wetsvoorstel niet in te dienen bij het parlement indien er geen gegarandeerde rechterlijke toets van het onteigeningsbesluit wordt opgenomen.⁴³

In de juridische literatuur is enige commotie ontstaan over dit aspect van de consultatieversie.⁴⁴ Bij brief van 20 januari 2017 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer uiteengezet dat in het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom zal worden bepaald dat de bestuursrechter de bevoegde rechter is om over het onteigeningsbesluit te oordelen en dat op initiatief van het tot onteigening bevoegde bestuursorgaan elk onteigeningsbesluit zal worden voorgelegd aan de bestuursrechter.⁴⁵ Voornaamste reden daarvoor is gelegen in het uitgangspunt dat het (rechts)beschermingsniveau onder de Omgevingswet gelijk zou moeten blijven en dat in de huidige regeling van onteigening de civiele rechter de onteigening uitspreekt; bij een verschuiving naar de algemene, bij de bestuursrechter georganiseerde rechtsbescherming ingevolge de Awb, is rechterlijke toetsing in beginsel afhankelijk van de vraag of de belanghebbende beroep instelt. Dat is ongewenst, met name omdat onteigening een zeer ingrijpende inbreuk op een fundamenteel recht betekent, met de rechtszekerheid omtrent (de rechtmatigheid) van de onteigening een zwaarwegend algemeen belang is gediend en doorgaans onomkeerbare gevolgen ontstaan na de onteigening. Op welke wijze het wetsvoorstel zal worden vormgegeven is nog niet zeker en voorstellen daartoe zijn (nog)⁴⁶ niet openbaar, maar wel hebben de onderzoekers kennis kunnen nemen van een door de Raad voor de rechtspraak openbaar gemaakt, aanvullend advies over de Aanvullingswet Grondeigendom (onderdeel onteigening). Daaruit en uit een van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, kan worden opgemaakt dat de regering voor ogen staat een ‘bekrachtigingsprocedure’ bij de bestuursrechter in te voeren.

In het onderstaande gaan wij allereerst in op de keuze voor en de vormgeving van een bekrachtigingsprocedure als alternatief voor het beroep van rechtswege. In paragraaf 4.2.2 gaan we daartoe allereerst in op de bekrachtigingsprocedure zoals die in de toekomstige Omgevingswet is voorzien, waarbij we gebruik maken van het door de Raad voor de rechtspraak ter zake uitgebrachte advies en de door de ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daarover verschaft informatie. Vervolgens bespreken we in paragraaf 4.2.3 een drietal keuzen die bij eventuele implementatie van dit alternatief voor de regeling in artikel 22a RWN van belang zijn. Achtereenvolgens bespreken we de vraag naar het moment van inwerkingtreding van het besluit, de relatie met het door de betrokkene mogelijk in te stellen beroep en de vraag naar de omvang en de indringendheid van de bestuursrechtelijke toetsing.

4.2.2 De in de Omgevingswet voorziene bekrachtigingsprocedure

Het ligt in de bedoeling dat in de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden, wordt geregeld dat elk onteigeningsbesluit door de bestuursrechter moet worden getoetst. Omdat in de voorbereiding van het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom vast is komen te staan dat over het onteigeningsbesluit een bestuursrechter moet oordelen op initiatief van het bevoegde gezag, stonden de wetgevingsjuristen voor een keuze tussen het beroep van rechtswege, zoals dat bekend is uit de artikelen 94 Vw 2000 en 22a RWN, en het ontwikkelen van een nieuwe procedure. Er is vooralsnog gekozen voor een nieuwe procedure, de zogenoemde bekrachtigingsprocedure. Het tot onteigening bevoegde gezag neemt een besluit en zal vervolgens de bestuursrechter moeten verzoeken om dat besluit te bekrachtigen.

⁴³ Wetgevingsadvies 2016/31, te raadplegen via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies>.

⁴⁴ Sluysmans en Van der Veen.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 84.

⁴⁶ In de interviews met de ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat gestreefd wordt naar indiening bij de Tweede Kamer in januari 2019.

Waarom is de keuze gemaakt voor een bekrachtigingsprocedure, in plaats van het beroep van rechtswege? In de eerste plaats speelt een rol dat de Minister heeft toegezegd dat een procedure bij de bestuursrechter zal starten op initiatief van het bevoegd gezag, met name ook omdat in het huidige stelsel van rechtsbescherming bij onteigening ook een procedure bij de (civiele) rechter start op initiatief van de overheid. In de regeling van het alternatief (beroep van rechtswege) geldt weliswaar eveneens dat de Minister ambtshalve een handeling verricht, maar heeft die ambtshalve handeling tot gevolg dat van rechtswege een beroep *van de belanghebbende* ontstaat. De fictie is daar dus dat de belanghebbende beroep heeft ingesteld, terwijl de regeling van de bekrachtiging zal inhouden dat een procedure van het bevoegd gezag aanhangig is bij de bestuursrechter. Een andere belangrijke overweging bij de keuze tussen de bekrachtigingsprocedure en het beroep van rechtswege, zo stellen de geïnterviewden, betreft de constatering dat de regeling van de bekrachtigingsprocedure leidt tot het invoeren van meer wettelijke bepalingen om die procedure in goede banen te leiden, vooral omdat die procedure in het onteigeningsrecht gecombineerd zal worden met de mogelijkheid van belanghebbenden om bedenkingen te uiten tegen het onteigeningsbesluit. De regeling van het beroep van rechtswege kent een relatief beperkt aantal bepalingen.

In het interview kwamen vervolgens nog andere verschillen tussen het intrekken van het Nederlanderschap en onteigening ter sprake, zoals het mogelijke verschil in het ontstaan van onomkeerbare gevolgen (familierechtelijke kring vs ruimtelijke projectontwikkeling), de lengte van de voorbereidende procedure (snelle toepassing van bestuurlijke maatregel vs toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb) en de overzichtelijkheid van de toetsingscriteria (individueel en overzichtelijk vs vele belanghebbenden met een verscheidenheid aan belangen).

Wat is bekend over de vormgeving van de voor te stellen bekrachtigingsprocedure? Een bekrachtigingsprocedure bestaat eruit dat het bevoegde gezag wordt verplicht aan de bestuursrechter te verzoeken een eerder door dat bestuursorgaan genomen besluit te bekrachtigen. Hieronder gaan we in op de vijf meest kenmerkende aspecten van de in de Omgevingswet voorziene bekrachtigingsprocedure en geven we voor elk van die kenmerken aan in hoeverre sprake is van verschillen met de procedure van artikel 22a RWN.

1. De regeling van het bekrachtigingsprocedure in de Omgevingswet zal inhouden dat een bekrachtigingsverzoek noodzakelijk is in alle gevallen waarin onteigend wordt. Het bestuursorgaan zal het verzoek binnen een (fatale?) termijn van zes weken aan de bestuursrechter moeten doen.
Dat is anders dan in de regeling van het beroep van rechtswege in artikel 22a RWN, omdat daar geen sprake is van een beroep van rechtswege als 'gewoon' binnen vier weken beroep wordt ingesteld door de betrokkene.
2. De regeling zal tevens inhouden dat inwilliging van het bekrachtigingsverzoek in de bekrachtigingsprocedure een noodzakelijke voorwaarde is voor de inwerkingtreding van het onteigeningsbesluit.
Dat is anders in de regeling van het beroep van rechtswege, omdat daar het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in werking treedt na bekendmaking daarvan door de Minister.
3. Een volgend punt van aandacht is de vraag of en, zo ja, op welke wijze belanghebbenden die zich wensen te verzetten tegen het onteigeningsbesluit, betrokken zullen worden in de bekrachtigingsprocedure. In de bekrachtigingsprocedure is tevens een beroepschriftprocedure te herkennen. De rechtsbescherming tegen het onteigeningsbesluit onder de Omgevingswet

biedt belanghebbenden ‘gewoon’ de mogelijkheid om binnen een termijn van zes weken bedenkingen in te dienen tegen het onteigeningsbesluit. Deze bedenkingen spelen vervolgens een rol in de bekrachtigingsprocedure, omdat belanghebbenden daarmee de bestuursrechter kunnen overtuigen dat het verzoek van het bestuursorgaan om het onteigeningsbesluit te bekrachtigen, moet worden afgewezen. In dat geval treedt het onteigeningsbesluit in elk geval niet in werking en lijkt de gedachte daarnaast te zijn dat een dergelijke uitspraak hetzelfde effect heeft als de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter in een beroepschrift-procedure.

Ook de regeling van het beroep van rechtswege houdt in dat de betrokkene – althans in theorie – gronden kan indienen; hetzij omdat hij zelf tijdig beroep heeft ingesteld, hetzij omdat de wet regelt dat van rechtswege in zijn naam beroep is ingesteld.

4. Voorts is van belang op welke wijze de bestuursrechter het verzoek van het bestuursorgaan om bekrachtiging van het onteigeningsbesluit moet toetsen. Uiteraard moet de rechter een oordeel geven over de door de belanghebbenden bij de rechtbank ingediende bedenkingen tegen het onteigeningsbesluit. Daarnaast zal worden geregeld dat het besluit altijd door de rechter wordt onderworpen aan een wettelijk vastgestelde ‘basistoets’. Daarbij blijkt de wetgever een verschil in gewicht te hebben aangegeven bij de toetsing van de diverse criteria die in de basistoets zijn opgenomen. Aan enkele criteria wordt op de gebruikelijke wijze getoetst, maar voor andere geldt dat slechts wordt getoetst of ‘kennelijk’ aan de criteria wordt voldaan, hetgeen inhoudt dat een meer marginale toets aan de orde zal zijn.⁴⁷
Dit is anders dan in het beroep van rechtswege, omdat artikel 22a lid 5 RWN voorschrijft dat de bestuursrechter het besluit integraal toetst (en die bepaling niets regelt over de indringendheid van de toetsing).
5. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat zowel in het geval van het beroep van rechtswege ex art. 22a RWN als in de bekrachtigingsprocedure hoger beroep open, in beide gevallen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.2.3 Relevante aspecten: beroep van rechtswege of bekrachtigingsprocedure?

Invoering van een bekrachtigingsprocedure als vereiste voor de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN en het besluit tot ongewenstverklaring kan een alternatief vormen voor het beroep van rechtswege tegen beide besluiten. Daarvoor zijn wel enkele keuzen vereist die niet altijd overeenkomen met de tot op heden gemaakte keuzen in de rechtsbescherming tegen het onteigeningsbesluit onder de toekomstige Omgevingswet. Hieronder stippen wij enkele punten aan.

Over de inwerkingtreding van het besluit

Gelet op de strekking en het doel van de bevoegdheid van de Minister om het Nederlanderschap in te trekken op grond van artikel 14 lid 4 RWN en de betrokkene ongewenst te verklaren, namelijk het beschermen van het belang van de nationale veiligheid, spreekt het voor zich dat de wetgever regelt dat een dergelijk besluit spoedig in werking kan treden. Het voornemen van de regering om in de Omgevingswet te bepalen dat een rechterlijke uitspraak in een bekrachtigingsprocedure vereist is voor de inwerkingtreding van het onteigeningsbesluit, staat met dat uitgangspunt op gespannen voet.

⁴⁷ De Raad voor de rechtspraak voorziet overigens dat dit onderscheid in de praktijk lastig is uit te voeren.

Het ligt meer voor de hand om de inwerkingtreding, zoals gebruikelijk, te koppelen aan de bekendmaking van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Nadeel van een op die manier vormgegeven regeling is dat de Minister nauwelijks een reden heeft om ook daadwerkelijk de bekrachtigingsprocedure te starten. Dat is overigens niet anders in de huidige regeling van het beroep van rechtswege; van het beroep van rechtswege is de bestuursrechter ook enkel op de hoogte indien de Minister de rechtbank van het besluit in kennis heeft gesteld. Aangenomen kan worden dat als onder de huidige regeling de Minister niet voldoet aan de ambtshalve kennisgevingsplicht (art. 22a lid 3 RWN), dit op een later moment zal leiden tot een beroep (van rechtswege), namelijk op het moment dat de Minister de rechtbank alsnog in kennis stelt van het besluit. Er is immers geen sprake van een fatale termijn. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat een te laat ingediend bekrachtigingsverzoek een soortgelijke consequentie zou moeten hebben.

Over de relatie met een mogelijk beroep van betrokkene

In de door de omgevingswetgever voorgenomen regeling omvat de op initiatief van het bevoegde gezag aanhangig gemaakte bekrachtigingsprocedure ook de rechtsbeschermingsprocedure die normaal gesproken op initiatief van een belanghebbende aanhangig gemaakt wordt. Die rechtsbeschermingsprocedure wordt in de bekrachtigingsprocedure als het ware opgenomen als een bedenkingenprocedure tegen het onteigeningsbesluit en is gericht op het afwijzen door de rechter van de door het bestuursorgaan gevraagde bekrachtiging. Hoewel de exacte regeling niet bekend is, lijkt het erop dat zowel het bevoegd gezag voor het indienen van het bekrachtigingsverzoek als de belanghebbende voor het indienen van de bedenkingen een termijn van zes weken wordt gegund. Het moge duidelijk zijn dat in een beroep van rechtswege ex artikel 22a lid 3 RWN de (eventueel kenbare) beroepsgronden van de belanghebbende door de rechter (zouden moeten) worden beoordeeld, terwijl ook de integrale toetsing van het besluit is voorgeschreven in lid 5.⁴⁸

Een koppeling tussen ‘het beroep’ van de belanghebbende tegen het bestreden besluit (subjectieve rechtsbescherming in een beroepschriftprocedure) en een in alle situaties voorziene rechterlijke toets in een bijzondere procedure (objectieve rechtmatigheidstoets in een bekrachtigingsprocedure) ligt voor de hand, maar is geenszins noodzakelijk. Deze beide procedures kunnen ook onafhankelijk van elkaar bestaan. De – onder meer door de Rechtbank Den Haag – tegen artikel 22a RWN naar voren gebrachte bezwaren, zoals de omstandigheid dat de belanghebbende in de praktijk veelal geen gelegenheid zal hebben om met zijn gemachtigde te overleggen over het aanvoeren van gronden tegen het besluit of om in persoon te verschijnen op de zitting ter behandeling van zijn beroep, kunnen wellicht gerelativeerd worden door beide procedures los te koppelen. De fictie in de procedure van artikel 22a RWN, te weten dat een beroep aanhangig is van degene die het betreft (de belanghebbende), terwijl deze daartoe zelf niets heeft ondernomen en de kans aanzienlijk is dat hij ook niet beschikbaar is om aan de procedure deel te nemen, vormde het startpunt van de Rechtbank Den Haag om te zoeken naar mogelijkheden om recht te doen aan het in artikel 6 EVRM en artikel 47 EU Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces. Naar het oordeel van de onderzoekers kan het loskoppelen van het beroep van de belanghebbende en het bekrachtigingsverzoek van de Minister een belangrijke bijdrage leveren om de conclusie van de rechtbank te ontkrachten. Hoewel niet is uit te sluiten dat de rechtbank geen oog heeft voor het verschil tussen het (van rechtswege gestarte) beroep van de belanghebbende en de (door de Minister aanhangig gemaakte) bekrachtigingsprocedure, ligt in dat verschil en in de loskoppeling van beide procedures een belangrijk potentieel. Een nieuwe regeling zou kunnen inhouden dat de betrokkene de mogelijkheid heeft om binnen de beroepstermijn op te komen

⁴⁸ Die laatste toets vindt ook plaats indien de betrokkene binnen de termijn zelf beroep heeft ingesteld, hoewel dan geen beroep van rechtswege ontstaat.

tegen het door de Minister genomen besluit (beroepschriftprocedure). Alleen in de gevallen waarin de betrokkene zelf niet in beroep komt, zo zou de regeling kunnen luiden, zou de Minister verplicht moeten zijn om een bekrachtigingsprocedure te starten. Beide procedures kunnen dan niet tegelijkertijd lopen.

De kern van het verschil tussen de bekrachtigingsprocedure en de huidige procedure van artikel 22a RWN, laat zich als volgt omschrijven. In een beroepschriftprocedure heeft de belanghebbende een eigen verantwoordelijkheid om (tijdig) beroep in te stellen. Maakt hij van die mogelijkheid – om wat voor reden dan ook – geen gebruik, dan is daarmee zijn aanspraak op individuele (subjectieve) rechtsbescherming (grotendeels) verkeken. Na afloop van een ongebruikte beroepstermijn is het bevoegd gezag verplicht een bekrachtigingsprocedure te starten bij de rechtbank. Die procedure wordt gevoerd om recht te doen aan de door de regering gevoelde noodzaak van rechterlijke betrokkenheid en controle van het bestuur (objectieve rechtmatigheid). Uiteraard kan de belanghebbende deelnemen aan of zich laten vertegenwoordigen in de bekrachtigingsprocedure, maar de nadruk ligt daar niet primair op de bescherming van zijn rechten, maar op rechterlijke controle van het overheidsbesluit. Die perspectiefwisseling zou dan – ook de voor de Rechtbank Den Haag – voldoende reden kunnen vormen om zijn minder zwaar te tillen aan het feit dat er geen contact is geweest tussen betrokkene en de raadsman en dat het voor betrokkene niet mogelijk is geweest argumenten tegen het besluit aan te voeren. De mogelijkheid om een eigen beroep in te stellen heeft hij immers ongebruikt gelaten; de bekrachtigingsprocedure geldt niet als zijn beroep, maar als een controlemechanisme, waarmee wordt gegarandeerd dat elk op grond van artikel 14 lid 4 RWN genomen besluit wordt getoetst door een bestuursrechter, ook al heeft de betrokkene zelf geen beroep ingesteld.

Over de omvang en de indringendheid van de toetsing door de rechter

In de door de omgevingswetgever voorgenomen regeling van rechtsbescherming tegen een onteigeningsbesluit wordt aan de rechter voorgeschreven een zogenoemde basistoets uit te voeren. De gedachte is dat een onteigeningsbesluit altijd aan de in de basistoets opgenomen criteria (rechtsnormen) zal worden getoetst. In de basistoets zoals die waarschijnlijk wordt opgenomen in de voorgestelde regeling, wordt onderscheid gemaakt tussen criteria waaraan op de gebruikelijke wijze wordt getoetst en criteria waarvoor geldt dat de rechter daar terughoudender naar kijkt (kennelijk-beoordeling). Neemt een belanghebbende deel aan de procedure en uit hij bedenkingen tegen het onteigeningsbesluit (vgl. de aangevoerde gronden in de beroepsprocedure), dan wordt het besluit op die aspecten op de gebruikelijke wijze getoetst. Op de keper beschouwd kent ook de huidige regeling in artikel 22a RWN een basistoets, ware het niet dat die basistoets eruit bestaat dat het besluit integraal wordt getoetst (lid 5). De regering heeft in een brief aan de Eerste Kamer nog eens uiteengezet waaruit de belangenafweging bij de besluitvorming zou moeten bestaan en daarmee ook aanwijzingen gegeven voor de vereiste integrale toetsing door de rechter.⁴⁹

Als alternatief voor de in artikel 22a RWN voorgeschreven integrale toets kan overwogen worden de rechter te verplichten het besluit op specifieke punten aan een toetsing bloot te stellen. Uiteraard is het de vraag of dat wenselijk is. Feitelijke vragen als die naar het voorkomen van stateloosheid, die naar de voldoende zorgvuldige voorbereiding van de conclusie dat betrokkene ouder dan 16 jaar is, zich heeft aangesloten bij een aangewezen terroristische organisatie en zich buiten het Koninkrijk bevindt, kunnen bijvoorbeeld worden onderscheiden van de vraag of met het besluit geen inbreuk wordt gemaakt op internationale en/of Europeesrechtelijke normen. Vooralsnog lijkt de keuze van de wetgever echter te zijn geweest dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van

⁴⁹ Zie *Kamerstukken I 2016/17*, 34 356 (R2064).

artikel 14 lid 4 RWN steeds integraal dient te worden getoetst door een bestuursrechter. Dat is ook goed mogelijk in een bekrachtigingsprocedure.

4.2.4 Beoordeling bekrachtigingsprocedure als alternatief

In het voorgaande hebben we een alternatief geschetst dat niet uitgaat van de fictie dat door de belanghebbende zelf beroep wordt ingesteld (beroep van rechtswege). Het probleem van een dergelijke fictie is dat de belanghebbende wordt geacht beroep te hebben ingesteld terwijl hij doorgaans niet in staat is om contact te hebben met zijn procesvertegenwoordiger en bovendien niet ter zitting zal verschijnen. Het waren met name deze problemen waardoor de Rechtbank Den Haag de regeling van het beroep van rechtswege problematische achtte in het licht van artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-grondrechtenhandvest. Het beschreven alternatief betreft de invoering van een bekrachtigingsprocedure; een procedure waarvan invoering wordt overwogen als mogelijke procedure na een onteigeningsbesluit in de toekomstige Omgevingswet. De gedachte die aan de bespreking van dit alternatief ten grondslag lag, was dat met een dergelijke procedure tegemoet kan worden gekomen aan de problemen die kleven bij het beroep van rechtswege, zonder dat afstand wordt gedaan van de verplichte, gegarandeerde tussenkomst van de bestuursrechter bij elk besluit van de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Bij de invoering van een bekrachtigingsprocedure dienen enkele relevante aspecten in ogenschouw te worden genomen. Ten eerste is van belang dat de inwerkingtreding van het besluit van de Minister niet afhankelijk wordt gemaakt van het oordeel van de rechter in de bekrachtigingsprocedure. Gelet op de met het besluit te dienen doelen, is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding gewenst. Het doorlopen van een bekrachtigingsprocedure kan niet worden afgewacht. Ten tweede zal ook de nieuwe wettelijke regeling moeten bepalen welke aspecten van het besluit van de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN door de rechter dienen te worden beoordeeld. Hoewel andere keuzen mogelijk zijn, ligt in de rede dat de rechter het besluit integraal beoordeelt, zoals ook in de huidige regeling het geval is (art. 22a lid 5 RWN). Ten derde geldt dat moet worden nagedacht over de relatie tussen de bekrachtigingsprocedure en de mogelijkheid dat de belanghebbende in beroep komt. Gelet op de – onder meer door de Rechtbank Den Haag gesignaleerde – problemen met betrekking tot het beroep van rechtswege, ligt het voor de hand dat de bekrachtigingsprocedure enkel ingeleid wordt door de Minister indien de belanghebbende zelf geen beroep instelt binnen de daarvoor gestelde termijn. Daarmee is verzekerd dat de rechtbank een oordeel velt over elk besluit van de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN, ook indien de belanghebbende zelf geen beroep instelt. Dat laat dus de eventuele mogelijkheden van de belanghebbende om verschoonbaar te laat beroep in te stellen of – op een later moment – te verzoeken om herziening van het jegens hem genomen besluit onverlet. Een vraagpunt is nog welke rol de belanghebbende gedurende de bekrachtigingsprocedure kan spelen. Uiteraard moet de betrokkene zich kunnen voegen in die procedure, zodat het de vraag is of zijn invloed in dat geval gelijk moet zijn aan de mogelijkheid om beroep in te stellen.

Aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 en 13 EVRM en artikel 47 EU-grondrechtenhandvest, kan naar het oordeel van de onderzoekers met de invoering van een dergelijke bekrachtigingsprocedure worden voldaan. Dat is niet verrassend, omdat ook de huidige regeling naar het oordeel van de onderzoekers aan die vereisten voldoet. Invoering van een bekrachtigingsprocedure lijkt echter tegemoet te komen aan de door de Rechtbank Den Haag geconstateerde problemen, doordat er niet van rechtswege een beroep van de belanghebbende ontstaat. Toch zal de wetgever ook in ogenschouw moeten nemen dat de belanghebbende zich moet kunnen voegen in de bekrachtigingsprocedure en zal zij

moeten bepalen welke rol de belanghebbende in dat geval kan spelen, mede gelet op de vereisten die voortvloeien uit de genoemde bepalingen in het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest.

De wetgever kan kortom – indien gewenst – met de invoering van een bekrachtigingsprocedure recht doen aan het uitgangspunt dat gegarandeerd is dat de bestuursrechter steeds een oordeel velt over het besluit van de Minister op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

4.2.5 Afronding

Analyse van de in de Omgevingswet voorziene bekrachtigingsprocedure ten behoeve van het formuleren van de contouren van een bekrachtigingsprocedure in de RWN, als alternatief voor de huidige procedure van artikel 22a RWN, levert het volgende op:

- tegen het besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN kan binnen zes weken (na bekendmaking op de voorgeschreven wijze) beroep worden ingesteld door de betrokkene;
- stelt de betrokkene tijdig beroep in, dan wordt dat beroep behandeld volgens de regulier beroepschriftprocedure van hoofdstuk 8 Awb;
- wordt geen beroep ingesteld gedurende de beroepstermijn, dan legt de Minister het intrekingsbesluit (ambtshalve) ter bekrachtiging aan de rechtbank voor;
- de verplichting van de Minister om zijn besluit ter bekrachtiging aan de rechter voor te leggen, doet er niet aan af dat dat besluit in werking treedt op het moment dat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt;
- in het kader van de bekrachtigingsprocedure toetst de bestuursrechter het besluit en hanteert daarbij de toets zoals die in het huidige artikel 22a lid 5 RWN is opgenomen;
- in de bekrachtigingsprocedure wordt de betrokkene de mogelijkheid geboden bedenkingen tegen het ter bekrachtiging aan de rechter voorgelegde besluit naar voren te brengen, maar heeft niet als doel individuele rechtsbescherming te bieden aan de betrokkene;⁵⁰
- Tegen beslissing van de rechtbank op het bekrachtigingsverzoek staat voor de Minister en de betrokkene hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.3 Over rechtsbescherming zonder het beroep van rechtswege

4.3.1 Inleiding

Wanneer alle in paragraaf 2.3 besproken bijzondere aspecten van de rechtsbescherming tegen een op grond van artikel 14 lid 4 RWN genomen besluit van de Minister worden geschrapt, resteren de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden die de Awb biedt. Dat houdt in dat een betrokkene binnen zes weken na de voorgeschreven wijze van bekendmaken van het besluit, een rechtsmiddel moet (laten) aanwenden. Als dat niet gebeurt, wordt het besluit in beginsel rechtens onaantastbaar. Er zijn in het bestuursrecht tal van voor de burger zeer ingrijpende besluiten waarvoor hetzelfde geldt. In beginsel lijkt zich dan ook geen rechtsregel te verzetten tegen het toepassen van de algemene regeling van rechtsbescherming. In de bijzondere aard van de bevoegdheid en de (feitelijke) grondslag daarvan kunnen desondanks redenen zijn gelegen om aan betrokkene in de rechtsbescherming enige compensatie te bieden voor de (mogelijke) beperking van het recht op een eerlijk proces. Hierna bespreken we enkele vormen waarin die compensatie kan worden gevonden zonder dat tussenkomst van de

⁵⁰ De Minister zou dan ook het verzoek tot bekrachtiging moeten publiceren en daarbij vermelden dat de betrokkene de gelegenheid heeft bij de rechtbank zijn bedenkingen kenbaar te maken.

rechter wordt gegarandeerd. We bespreken achtereenvolgens de mogelijkheid om de wijze waarop het besluit wordt bekendgemaakt te verduidelijken, de mogelijkheden voor de betrokkene om verschoonbaar te laat een beroepschrift in te dienen en de mogelijkheid om de beroepstermijn te verlengen.

4.3.2 De bekendmaking van het besluit

Een besluit treedt pas in werking nadat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb). De wetgever hecht er, mede gelet op het belang van de nationale veiligheid dat met het besluit is gemoeid, veel waarde aan dat het besluit spoedig nadat het is genomen in werking treedt.

Een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap ingevolge artikel 14 lid 4 RWN is een besluit dat is gericht tot een of meer belanghebbenden. Dat houdt in dat de bekendmaking wordt geregeld door artikel 3:41 Awb.

Art. 3:41 Awb

1. De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.
2. Indien de bekendmaking van het besluit niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, geschiedt zij op een andere geschikte wijze.

De hoofdregel van artikel 3:41 Awb is dat een dergelijk besluit wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking. Uiteraard ligt het voor de hand dat bekendmaking van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap ingevolge artikel 14 lid 4 RWN niet op deze wijze kan plaatsvinden, maar indien dat wel mogelijk is, geldt deze hoofdregel en geldt een andere wijze van bekendmaking als onregelmatig, waardoor inwerkingtreding niet is gegarandeerd. In de memorie van toelichting bij artikel 22a RWN wordt gesteld dat bekendmaking van het besluit plaats zal moeten vinden volgens de in artikel 3:41 lid 2 Awb opgenomen alternatieve wijze van bekendmaken: ‘op een andere geschikte wijze’. Bedoeld is onder meer publicatie in een dag- of nieuwsblad, aanplakking op het gemeentelijke publicatiebord of aanplakking ter plekke. Bij de toepassing van artikel 3:41 Awb is in het verleden wel aangenomen dat een ambtshalve genomen besluit bekendgemaakt mocht worden door het besluit te verzenden naar het laatst bekende adres van de betrokkene, zelfs als het bestuursorgaan op de hoogte is van het feit dat het een onjuist adres betreft.⁵¹ In de memorie van toelichting bij artikel 22a RWN is te lezen dat het conform de Awb is om een besluit, indien een vast woon- en verblijfadres niet beschikbaar is, door publicatie in de Staatscourant bekend te maken.

In het verleden is inderdaad door de rechter geaccepteerd dat publicatie in de Staatscourant een geschikte wijze van bekendmaken kan inhouden. In dat geval kon toezending of uitreiking van het besluit tot ongewenstverklaring van een vreemdeling niet plaatsvinden, omdat geen adres bekend was en betrokkene evenmin een gemachtigde had. Bepaald werd dat de bekendmaking van de beschikking in de Staatscourant in dat geval als een ‘andere geschikte wijze van bekendmaking’ kon gelden.⁵² Hoewel die jurisprudentie een belangrijke indicatie is dat publicatie in de Staatscourant onder omstandigheden als een bekendmaking kan gelden, is het van belang te benadrukken dat het een interpretatie van de termen ‘andere geschikte wijze’ betreft en dat niet is uit te sluiten dat er situaties zijn waarin een

⁵¹ ABRvS 15 augustus 2001, JSV 2001/183; CRvB 30 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1143, RSV 2016/85; ABRvS 8 augustus 2003, JB 2003/283; ABRvS 29 maart 2006, AB 2006/415.

⁵² ABRvS 4 december 2007, AB 2008/253.

bestuursrechter publicatie in de Staatscourant niet zal accepteren als voorgeschreven wijze van bekendmaken.

Wil men alle twijfel over de inwerkingtreding van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap ingevolge artikel 14 lid 4 RWN wegnemen, dan zou een bijzondere regeling in afwijking van de Awb ingevoerd moeten worden met betrekking tot de bekendmaking. Een eenvoudige regeling kan inhouden dat een dergelijk besluit in afwijking van de in artikel 3:41 Awb opgenomen hoofdregel wordt *bekendgemaakt* door publicatie in de Staatscourant. Op die manier is gegarandeerd dat publicatie in de Staatscourant de voorgeschreven wijze van bekendmaking is. Daarmee staat dan vast dat het besluit na die publicatie in werking zal treden en dat de dag daarna de termijn voor het instellen van beroep aanvangt. Overigens is niet te verwachten dat de kans dat de betrokkene kennis neemt van het besluit en desgewenst daartegen in beroep komt op deze manier wordt vergroot.

De bekendmaking van een besluit is relevant voor de inwerkingtreding van het besluit, maar ook voor de aanvang van de beroepstermijn (art. 3:40 Awb en art. 6:8 Awb). Indien het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN door de Minister wordt ingetrokken (en de betrokkene ongewenst wordt verklaard), is spoedige inwerkingtreding daarvan in het belang van de nationale veiligheid. Over het moment van inwerkingtreding moet derhalve geen onduidelijkheid bestaan. Het belang van de nationale veiligheid is evenwel niet betrokken bij de aanvang (en daarmee evenmin bij het einde) van de termijn van zes weken om beroep in te stellen tegen dat besluit. Daarbij spelen wel andere belangen, namelijk het rechtsbeschermingsbelang van de betrokkene en het algemene belang dat binnen betrekkelijk korte termijn zekerheid wordt verkregen over de (on)rechtmatigheid van een besluit. In dat perspectief kan – eveneens in afwijking van de Awb en daarnaast onafhankelijk van de bekendmaking – een bijzondere regeling voor de inwerkingtreding worden ingevoerd. In de Rijkswet op het Nederlanderschap kan worden bepaald dat het besluit *in werking treedt* door publicatie in de Staatscourant. Een dergelijke bepaling zou de regeling in de Awb over bekendmaking en over de aanvang van de beroepstermijn onverlet (kunnen) laten. Inwerkingtreding en bekendmaking zijn in het bestuursrecht doorgaans gekoppeld, maar niet altijd.⁵³

4.3.3 De verschoonbare termijnoverschrijding

Een beroepschrift moet tijdig worden ingediend. Dat betekent dat het beroepschrift in beginsel binnen de beroepstermijn moet zijn ontvangen door de bestuursrechter. Wordt te laat beroep ingesteld, dan heeft dat niet in alle gevallen tot gevolg dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Artikel 6:11 Awb biedt daarvoor een regeling.

Art. 6:11 Awb

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen die een overschrijding van de beroepstermijn verschoonbaar maken. Ter toelichting heeft de wetgever benadrukt dat slechts in geval van zeer bijzondere omstandigheden een termijnoverschrijding verschoonbaar is.⁵⁴

⁵³ Als voorbeeld kan gewezen worden op art. 4:20b lid 3 en art. 4:20c Awb.

⁵⁴ Zie *PG Awb I*, p. 299.

In de uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 26 juni 2018,⁵⁵ waarin artikel 22a RWN onverbindend is verklaard, is nadrukkelijk een rol weggelegd voor artikel 6:11 Awb. Kort en goed is de rechtbank, net als de gemachtigde van betrokkene, van oordeel dat artikel 22a RWN afbreuk doet aan de rechtsbescherming van de betrokkene en te sterk is gericht op het onherroepelijk laten worden van de denaturalisatie en de ongewenstverklaring. Doordat na de uitspraak van de rechtbank (en met het verstrijken van de hogerberoepstermijn) geen rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend, staat het besluit definitief vast, zo is de redenering. De ratio van die opvatting lijkt dat het schrappen van het beroep van rechtswege het mogelijk maakt dat de betrokkene op enig moment in de toekomst met toepassing van artikel 6:11 Awb bij de bestuursrechter kan worden ontvangen in een (verschoonbaar) te laat ingediend beroep tegen het besluit. De rechtbank overweegt als volgt:

‘Immers op grond van artikel 6:11 van de Awb heeft [betrokkene] de mogelijkheid om, indien wordt voldaan aan de voorwaarden van dit artikel, een ontvankelijk beroep in te stellen op het moment dat hij op de hoogte raakt van het besluit. Op dat moment kan hij zelf, indien hij van dit recht gebruik wil maken, feiten en omstandigheden tegen de intrekking van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring naar voren brengen. De rechtbank is dan ook van oordeel dat hiermee voldoende is gewaarborgd dat een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en ongewenstverklaring als hier aan de orde door de rechtbank kan worden getoetst (cursivering toegevoegd).’

Van belang is allereerst de vraag of er een kans is dat – in het geval de regeling ex artikel 22a RWN wordt geschrapt en/of onverbindend wordt geacht – artikel 6:11 Awb de belanghebbende inderdaad de mogelijkheid biedt om na geruime tijd een ontvankelijk beroep in te stellen. Kortom, wanneer wordt een niet binnen de beroepstermijn ingesteld beroep ontvankelijk geacht door de bestuursrechter? Daarnaast kan artikel 6:11 Awb ook een rol spelen in de situatie dat artikel 22a RWN wel geldt. Dan is immers ook de vraag of artikel 6:11 Awb een grondslag biedt voor het ontvankelijk verklaren van een (te laat ingediend) *hoger* beroep dat wordt ingesteld door een persoon van wie het Nederlanderschap is ingetrokken en voor wie geldt dat de rechtbank uitspraak heeft gedaan op zijn van rechtswege (ex art. 22a RWN) ontstane beroep.

Er is veel jurisprudentie beschikbaar over de toepassing van artikel 6:11 Awb. Wij behandelen hier niet de jurisprudentie die ziet op de situatie waarin een besluit op onjuiste wijze is bekendgemaakt door het bestuursorgaan of waarin het bekendgemaakte besluit een onjuiste of ontbrekende rechtsmiddelverwijzing bevat (art. 3:45 Awb). Ook het tamelijk grote aantal bestuursrechtelijke uitspraken waarin wordt betoogd dat de kennisgeving van het besluit de belanghebbende niet heeft bereikt omdat het huis-aan-huisblad niet is ontvangen, kunnen we hier niet integraal bespreken. Van belang voor dit onderzoek is met name dat op grond van de jurisprudentie kan worden vastgesteld dat niet snel verschoonbaar te laat beroep kan worden ingesteld in die gevallen waarin de belanghebbende stelt geen kennis te hebben genomen of heeft kunnen nemen van de in een huis-aan-huisblad gepubliceerde kennisgeving van een besluit.⁵⁶ Kortom, de jurisprudentie aanvaardt niet snel een te laat ingediend beroep tegen een besluit waarvan mededeling moet worden gedaan in een huis-aan-huisblad en waarvan een belanghebbende – naar eigen zeggen – geen kennis heeft genomen.

Indien een besluit op de juiste wijze is bekendgemaakt en de rechtsmiddelverwijzing onder het besluit juist is, dan is met name de vraag of er omstandigheden zijn aan de zijde van de appellant die maken dat de termijnoverschrijding niet voor zijn risico behoort te komen. De jurisprudentie kent veel voorbeelden van argumenten waarmee de appellant tracht aan te tonen dat daarvan sprake is, maar over

⁵⁵ Rb. Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7615 en 7617.

⁵⁶ ABRvS 31 oktober 1996, AB 1997/107; Vz. ABRvS 6 maart 1997, AB 1997/450; ABRvS 28 december 1999, AB 2000/150.

een situatie waarin het belastende besluit enkel kan worden genomen op het moment dat de belanghebbende in het buitenland verblijft en zeker is dat hij ook geen bekende vaste woon- of verblijfplaats heeft, bestaat geen specifieke jurisprudentie. Bekende argumenten zijn wel: een lange vakantie in een vreemde land, een detentie, een lichamelijke of psychische aandoening en/of het overlijden van een vriend of een familielid.⁵⁷ In zijn algemeenheid geldt dat de bestuursrechter in de genoemde omstandigheden zelden aanleiding ziet om te oordelen dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Een bestuursrechter neemt snel aan dat de aangevoerde omstandigheden er niet aan in de weg staan om hetzij tijdig een rechtsmiddel aan te wenden hetzij een persoon in te schakelen die daarvoor zorg kan dragen.⁵⁸ Hoewel de betrokkene wiens Nederlanderschap is ingetrokken in de situatie verkeert waarin de kans niet groot lijkt dat hij daadwerkelijk kennis zal nemen van het in de Staatscourant gepubliceerde en jegens hem genomen besluit, lijkt niet aannemelijk dat in de jurisprudentie snel zal worden geconcludeerd dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding; dat geldt zowel voor de situatie waarin hoger beroep wordt ingesteld tegen de uitspraak naar aanleiding van het beroep van rechtswege als waarin beroep wordt ingesteld tegen het intrekkingbesluit in het geval de wetgever artikel 22a RWN heeft geschrapt (of die bepaling onverbindend is verklaard).

Die conclusie wordt nog versterkt door de recente bevestiging door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het belang dat voor de burger betrokken is bij het besluit geen andere invulling behoort te geven aan de toepassing van artikel 6:11 Awb. De Afdeling overwoog als volgt.

‘Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3681) biedt artikel 6:11 van de Awb, indien een verzuim niet verschoonbaar wordt geoordeeld, geen ruimte voor een belangenafweging als gevolg waarvan buiten het kader van dit artikel een uitzondering wordt toegestaan op een voor belanghebbenden fatale termijn.’⁵⁹

Met deze overweging geeft de Afdeling aan dat het bij het besluit betrokken belang geen gewicht in de schaal legt als het gaat om de uitleg van de term ‘redelijkerwijs’ in artikel 6:11 Awb.

Relevant voor de toepassing van artikel 6:11 Awb is tot slot het volgende. Indien artikel 22a lid 3 RWN zou zijn geschrapt of onverbindend zou zijn en betrokkene na afloop van de beroepstermijn alsnog – met een beroep op artikel 6:11 Awb – beroep wenst in te stellen tegen de intrekking van zijn Nederlanderschap, geldt dat de betrokkene na kennisneming van het jegens hem genomen besluit niet alsnog de gebruikelijke termijn van vier weken wordt gegund om het beroep in te dienen. Op grond van jurisprudentie geldt dat betrokkene wordt geacht zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen twee weken alsnog beroep in te stellen indien hij zich wil beroepen op artikel 6:11 Awb.⁶⁰

Toch is niet uitgesloten dat de bestuursrechter, mede in het licht van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 26 juni 2018, grond zal vinden om een andere jurisprudentielijn te ontwikkelen als het gaat om de toepassing van artikel 6:11 Awb in situaties als waar het hier om gaat. De onderhavige situatie zou als voldoende bijzonder kunnen worden gezien om een andere invulling te geven aan het in artikel 6:11 Awb neergelegde criterium om vast te stellen of de termijnoverschrijding verschoonbaar

⁵⁷ Zie o.a. HR 30 maart 2007, BNB 2007/182.

⁵⁸ HR 28 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE4731, BNB 2002/311; CRvB 11 juli 2002, AB 2002/363; ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9906; ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1029; ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:53. Nalatigheid van een ingeschakelde gemachtigde komt voor rekening van de belanghebbende, zie ABRvS 4 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2666, AB 2018/4.

⁵⁹ ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1804, AB 2018/258.

⁶⁰ ABRvS 20 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4641, AB 2005/9; ABRvS 15 mei 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6754, AB 2001/294 m.nt. De Graaf.

is. Vooralsnog is deze concrete situatie echter niet voorgelegd aan een bestuursrechter en is dus niet zeker of de Rechtbank Den Haag inderdaad de algemene strenge lijn zal verlaten, laat staan dat duidelijk is dat de Afdeling bestuursrechtspraak het oordeel dat sprake kan zijn van een verschoonbare termijnoverschrijding in de onderhavige situatie zal volgen. Invoering van een bijzondere wettelijke regeling waarin expliciet wordt geregeld dat de betrokkene zich – onder specifieke voorwaarden – met succes kan beroepen op het in artikel 6:11 Awb neergelegde criterium, kan duidelijkheid creëren, maar zou uniek zijn in het bestuursrecht. Een dergelijke wettelijke regeling achten de onderzoekers ongewenst, omdat het formuleren van criteria niet eenvoudig is en artikel 6:11 Awb al een dergelijke regeling inhoudt; indien de wetgever van oordeel is dat aan een betrokkene de mogelijkheid moet worden geboden om na afloop van de beroepstermijn beroep in te stellen bij de bestuursrechter, is introductie van een bijzondere regeling voor de toepassing van artikel 6:11 Awb niet de manier om dat te regelen. Wat daar ook van zij, de eventuele aanpassing van de jurisprudentielijn inzake de toepassing van artikel 6:11 Awb en de mogelijke invoering van een specifieke wettelijke regeling, leidt tot de vraag waarom dat in deze specifieke situatie geboden zou zijn en niet in andere schrijnende gevallen waar particuliere belangen spelen. Daarenboven zou de onherroepelijkheid van het besluit tot intrekking van het Nederlandschap gedurende ruime tijd niet volledig vast staan. Langdurige onzekerheid over de nationaliteit van een betrokkene is ongewenst.

4.3.4 De lengte van de beroepstermijn

In de huidige regeling is de beroepstermijn vier weken. In de Awb geldt in het algemeen een beroepstermijn van zes weken (art. 6:7 Awb). Een kortere dan de gebruikelijke beroepstermijn is niet ongebruikelijk in het vreemdelingenrecht, maar men kan zich afvragen of hier de gebruikelijke beroepstermijn van het algemene bestuursrecht – zes weken – niet passender is. Daarnaast geldt dat zich geen rechtsregel verzet tegen het nog verder verlengen van de beroepstermijn. Een verlenging van de beroepstermijn kan de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de betrokkene vergroten, maar gaat niet alleen ten koste van de rechtszekerheid in het maatschappelijk verkeer waarmee de onherroepelijkheid van een besluit gepaard gaat, maar ook – net als overigens onder de huidige regeling – ten koste van de uniformiteit van de bezwaar- en beroepstermijnen in het bestuursrecht.

Niet alleen de lengte van de beroepstermijn kan heroverwogen worden. Gedacht kan ook worden aan een ander moment waarop de beroepstermijn aanvangt. Voor het besluit tot intrekking van het Nederlandschap geldt, zoals hierboven al even aan de orde was, dat het belang van de spoedige inwerkingtreding groot is. In verband met het recht op een eerlijk proces zou er voor kunnen worden gepleit dat de beroepstermijn pas aanvangt op een moment waarop het aannemelijk is geworden dat de betrokkene daadwerkelijk kennis heeft genomen van het besluit. Overwogen kan in dat verband worden om in de Rijkswet op het Nederlandschap de inwerkingtreding los te koppelen van de bekendmaking,⁶¹ bijvoorbeeld door enerzijds te bepalen dat het besluit tot intrekking van het Nederlandschap in werking treedt na publicatie in de Staatscourant (als algemene regel na de bekendmaking of als nieuwe, bijzondere regel over de inwerkingtreding; zie par. 4.3.2), terwijl anderzijds wordt geregeld dat de beroepstermijn pas aanvangt op het moment dat vast staat dat de belanghebbende kennis heeft genomen van het besluit van de Minister. Daarmee zou weliswaar worden bewerkstelligd dat het besluit spoedig in werking treedt en dat de beroepstermijn pas aanvangt met de kennisneming van het besluit door de betrokkene, maar is onzeker op welk moment dat is. Die onzekerheid is ongewenst. In het perspectief van de rechtszekerheid is duidelijkheid over de aanvang van de beroepstermijn gewenst. Een alternatief zou kunnen zijn een regeling die inhoudt dat de beroepstermijn aanvangt de

⁶¹ Vgl. art. 4:20b lid 3 en art. 4:20c Awb.

dag na toezending of uitreiking aan de betrokkene (art. 3:41 lid 1 Awb), zodat daarvoor niet kan worden volstaan met de publicatie in de Staatscourant. Ook met die regeling wordt het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap – mogelijk zeer lange tijd – nog niet onherroepelijk. Een dergelijke uitgestelde beroepstermijn vergroot weliswaar de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de betrokkene, maar biedt voor langere tijd ongewenste (rechts)onzekerheid over het Nederlanderschap van betrokkene. Welk belang doorslaggevend moet zijn, is een politieke vraag, die naar het oordeel van de onderzoekers moet worden beantwoord tegen de achtergrond van het overige geldende recht. In dat perspectief ligt niet voor de hand dat wordt gekozen voor een bijzondere regeling waarin de beroepstermijn pas aanvangt op het moment dat de betrokkene daadwerkelijk op de hoogte is gekomen van het genomen besluit.

4.3.5 Verzoek om terug te komen van het intrekkingbesluit

Een laatste mogelijkheid voor de betrokkene wiens Nederlanderschap is ingetrokken en die ongewenst is verklaard, is het indienen van een verzoek bij de Minister om terug te komen van het genomen besluit. Dat verzoek kan niet alleen worden gedaan in het geval de betrokkene geen rechtsbeschermingsprocedure heeft doorlopen (beroepstermijn ongebruikt verstreken en beroep niet verschoonbaar laat ingediend), maar ook als tevergeefs beroep en hoger beroep is ingesteld tegen het intrekkingbesluit. Aangenomen kan worden dat de Minister in beginsel bevoegd is om op zijn besluit terug te komen. Hoe moet de Minister op een dergelijk verzoek reageren? Die situatie wordt beheerst door artikel 4:6 Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het Unierecht.

Art. 4:6 Awb

1. Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.
2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

Deze bepaling biedt een bestuursorgaan als de Minister de *bevoegdheid* om een verzoek om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit, vereenvoudigd af te wijzen. Weliswaar betreft artikel 4:6 Awb tekstueel enkel op aanvraag genomen besluiten, maar de daarin neergelegde bevoegdheid ziet op grond van de jurisprudentie ook op verzoeken om terug te komen van ambtshalve genomen besluiten. Vereenvoudigde afwijzing is mogelijk indien geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld in het verzoek en houdt in dat het verzoek kan worden afgewezen onder verwijzing naar het eerdere, rechtens onaantastbaar geworden besluit, zonder inhoudelijke behandeling van het verzoek. Het ligt voor de hand dat een verzoek om terug te komen van het rechtens onaantastbaar geworden besluit tot de intrekking van het Nederlanderschap, niet gepaard zal gaan met nieuwe feiten of veranderde omstandigheden in de zin van deze bepaling.⁶²

Eind 2016 zijn de hoogste bestuursrechters in Nederland een nieuwe jurisprudentielijn gaan volgen ten aanzien van besluiten over herhaalde aanvragen en verzoeken om terug te komen op besluiten.⁶³ Uitgangspunt is dat bestuursorganen bevoegd zijn om een verzoek om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit inhoudelijk te behandelen en daarbij het oorspronkelijke besluit

⁶² Dat sprake is 'nieuwe feiten of veranderde omstandigheden' wordt niet snel aangenomen, hetgeen niet in strijd is met art. 6 EVRM, zie CRvB 6 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV7912.

⁶³ Zie ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131, AB 2017/107 m.nt. Bröring, JB 2017/17 m.nt. Timmermans, AA 20170321 m.nt. Marseille.

in volle omvang te heroverwegen. Die bevoegdheid heeft de Minister dus ook. En dat geldt ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd.

Zijn geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden aan het verzoek aan de Minister ten grondslag gelegd, dan kan hij beslissen het verzoek af te wijzen onder verwijzing naar het eerdere afwijzende besluit. Er is dan geen sprake van een inhoudelijke heroverweging van het eerdere besluit. Over beslissingen over herhaalde aanvragen en verzoeken om terug te komen op besluiten dat die worden afgewezen met (analoge) toepassing van art. 4:6 lid 2 Awb, stelt de Afdeling allereerst dat in een procedure bij de bestuursrechter tegen die afwijzing, getoetst zal worden of het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. Is dat het geval, dan zal de vereenvoudigde afwijzing in beginsel rechtmatig worden geacht. Alleen als de beslissing om het rechtens onaantastbaar geworden besluit niet inhoudelijk te heroverwegen *evident onredelijk* is, zal de bestuursrechter oordelen dat het bestuursorgaan de herhaalde aanvraag niet vereenvoudigd mag afwijzen. De Afdeling stelt het als volgt.

‘De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op [...] het verzoek om terug te komen van een besluit evident onredelijk is. Als het bestuursorgaan beleid voert, toetst de bestuursrechter in de eerste plaats of het bestuursorgaan een juiste toepassing heeft gegeven aan zijn beleid. Als het bestuursorgaan zulk beleid niet voert en het hierover in het besluit ook geen standpunt heeft ingenomen, dan zal de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen zodanig standpunt alsnog in te nemen.’

Hieruit volgt dat een vereenvoudigde afwijzing op grond van art. 4:6 lid 2 Awb niet evident onredelijk mag zijn, ook al is geen sprake van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden.

Wordt de Minister geconfronteerd met een verzoek om terug te komen op een rechtens onaantastbaar geworden besluit waarbij het Nederlanderschap is ingetrokken, waarbij geen nieuw gebleken feiten en of omstandigheden zijn vermeld, dan staat hij voor de keuze om zijn eerdere besluit inhoudelijk te heroverwegen of daarvan af te zien. Ziet de Minister er vanaf, dan zal de betrokkene beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter en kan de bestuursrechter bepalen dat de keuze van de Minister evident onredelijk is. Er zijn goede redenen om bij de keuze waarvoor de Minister dan staat, mee te wegen onder welke omstandigheden rechtsbescherming heeft opengestaan tegen het eerdere besluit. Zowel een keuze voor een herhaalde inhoudelijke beoordeling als die voor een vereenvoudigde afwijzing kan, mits goed gemotiveerd, voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM. Dat is zeker het geval indien de betrokkene (tevergeefs) beroep en hoger beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Heeft hij aan die procedure(s) niet deelgenomen, hetzij omdat er geen beroep is ingesteld omdat betrokkene niet op de hoogte was, hetzij omdat hij niet betrokken was bij zijn eigen beroep van rechtswege, dan kan in voorkomend geval de inhoudelijke toetsing van het verzoek compensatie bieden voor een eventuele beperking van het recht of effectieve rechtsbescherming (tegen het eerdere besluit). Of de Minister daardoor op grond van artikel 6 EVRM wordt genooddaakt om over te gaan tot inhoudelijke heroverweging, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, maar vooral van de vraag of hetzij door de betrokkene relevante, nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden aangevoerd (op grond waarvan inhoudelijke heroverweging door de Minister aan de orde moet zijn) hetzij sprake is van een situatie waarin de weigering om niet over te gaan tot een inhoudelijke heroverweging *evident onredelijk* is.

Omdat het intrekken van het Nederlanderschap ook kan leiden tot het verlies van het EU-burgerschap, wordt deze bevoegdheid van de Minister ook beheerst door het Europees recht. Is door de intrekking van het Nederlanderschap het EU-burgerschap inderdaad vervallen, dan is ook de jurisprudentie van het HvJ EU relevant voor de toepassing van de bevoegdheid van de Minister op grond van artikel 4:6 lid 2 Awb. In dat verband lijkt het arrest Byankov relevant voor de keuze van de Minister.⁶⁴ Uit de rechtspraak van het HvJ EU blijkt dat het Hof in het licht van de loyale samenwerking (art. 4 lid 3 VEU) en de nationale procedurele autonomie de vraag kan beantwoorden of het EU-recht op grond van de beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit ertoe verplicht een met dat recht strijdig – in rechte onaantastbaar geworden – besluit te heroverwegen. Die beoordeling kan ook plaatshebben als niet alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput tegen het rechtens onaantastbaar geworden besluit.⁶⁵

Uit het Byankov-arrest volgt dat de vraag of het EU-recht verplicht tot heroverweging van een met dat recht strijdig in rechte onaantastbaar besluit, beantwoord moet worden binnen het kader van de beginselen van loyale samenwerking (ex artikel 4 lid 3 VEU) en nationale procedurele autonomie, waarbij de beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit de randvoorwaarden zijn waaraan het nationale recht moet voldoen. Het arrest maakt daarbij duidelijk dat tevens de bijzondere omstandigheden van het geval bepalend zijn voor het aannemen van een dergelijke plicht. Daarbij achten de onderzoekers met name relevant dat aan het geschil dat aanleiding was tot het Byankov-arrest ten grondslag lag dat een beslissing van de Hongaarse autoriteiten ertoe leidde dat Byankov werd geconfronteerd met een voortdurende belemmering in de vrijheden van het Unierecht, welke niet herzien kon worden of door de rechter kon worden beoordeeld. Een situatie die zich in Nederland eigenlijk niet voordoet.

Het is al met al door deze jurisprudentie aannemelijk dat voor een verzoek om terug te komen op het rechtens onaantastbaar geworden besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en dat als gevolg heeft dat betrokkene het EU-burgerschap verliest, geldt dat strijdigheid met het EU-recht tot de conclusie *kan* dwingen dat een inhoudelijke heroverweging noodzakelijk is, zodat de Minister onder omstandigheden niet zou mogen volstaan met een vereenvoudigde afwijzing. De bestuursrechter moet oordelen dat sprake is van evidente onredelijkheid als de Minister niet overgaat tot een inhoudelijke heroverweging wanneer daarmee in het licht van de loyale samenwerking onvoldoende recht wordt gedaan aan de effectieve doorwerking van het EU-recht.

4.3.6 Afronding

De bevindingen van de analyse van de rechtsbeschermingsvoorzieningen in het geval het beroep van rechtswege zou worden geschrapt, laten zich als volgt puntsgewijs samenvatten.

- Om zeker te stellen dat publicatie in de Staatscourant als bekendmaking van het intrekking-besluit wordt gezien, moet dit expliciet in de RWN worden vastgelegd.

⁶⁴ HvJ EU 4 oktober 2012, Byankov, C-249/11, AB 2012/375, m.nt. Widdershoven. Zie ook R. Ortlep, 'Het arrest Byankov: specifieke Unierechtelijke plicht tot heroverweging van een in rechte onaantastbaar besluit', NALL 2013, juli-september, DOI: 10.5553/NALL/.000012.

⁶⁵ HvJ EU 19 september 2006, i-21 en Arcor, gevoegde zaken C-392/04 en C-422/04. Dat gaat daarom verder dan op basis van HvJ EU 13 januari 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, Jur. 2004, p. I-837 kan worden verwacht. Zie: J.H. Jans & K.J. de Graaf, 'Bevoegdheid = verplichting? Enkele opmerkingen over de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Kühne & Heitz', NTER 2004/4, p. 98-102 en: J.H. Jans & A.T. Marseille, 'Bevoegdheid blijft bevoegdheid? Terugkomen op met het gemeenschapsrecht strijdige besluiten', SEW 2007/9, p. 329-333. Jur. 2006, p. I-8559.

- Het is zeer onzeker of het schrappen van de bijzondere bepalingen over het beroep van rechtswege er toe zal leiden dat de rechter het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) soepeler zal toepassen op een buiten de termijn ingesteld beroep tegen een intrekingsbesluit. Een bijzondere bepaling om dit te regelen is echter ongewenst, met name omdat voor andere schrijnende gevallen waar particuliere belangen spelen niet een dergelijke regeling geldt.
- Het schrappen van de bijzondere bepalingen van het beroep van rechtswege zal er toe leiden dat de beroepstermijn conform de Awb zes weken zal zijn. Hoewel denkbaar is dat de wetgever ter compensatie van het schrappen van het beroep van rechtswege kiest voor het regelen van een (zeer veel) langere periode waarin de betrokkene beroep kan instellen en daarvoor pleit dat dit de rechtsbeschermingsmogelijkheden van betrokkene vergroot, staat daar tegenover dat een langere beroepstermijn als consequentie heeft dat een (zeer langdurige) periode van rechtsonzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van het intrekken van het Nederlanderschap van de betrokkene. Voorts zijn de onderzoekers van oordeel dat er geen rechtvaardiging te vinden is om de geadresseerde van het intrekingsbesluit op dit punt royālere rechtsbeschermingsmogelijkheden te bieden dan de reguliere.
- De uitleg van artikel 4:6 Awb in de jurisprudentie garandeert dat een verzoek om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden intrekingsbesluit niet zonder meer kan worden afgewezen door de Minister. Rechtsbescherming staat open tegen het besluit van de Minister en kan recht doen aan de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen.

Hoofdstuk 5 Beantwoording onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidde als volgt:

Wat zijn (te ontwikkelen) alternatieve procedures voor het ambtshalve verrichten van een handeling die leidt tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een inventarisatie en een analyse gemaakt van procedures die kunnen fungeren als (inspiratie voor) een mogelijk alternatieve regeling voor de op dit moment in artikel 22a lid 3 RWN neergelegde procedure, alsmede een analyse van de mogelijkheid van het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege. Er is allereerst gekeken naar de zogenoemde 'nul-optie'. Vervolgens zijn alternatieven onderzocht: de introductie van een bekrachtigingsprocedure en het bieden van compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen in het geval het beroep van rechtswege wordt geschrapt. Hierna geven wij de bevindingen van het onderzoek weer. We sluiten af met een korte conclusie.

Nul-optie

Er bestaan naar het oordeel van de onderzoekers weinig juridische bezwaren tegen de zogenoemde nul-optie, die inhoudt dat de regeling van artikel 22a RWN wordt geschrapt en dat de rechtsbescherming tegen het intrekkingbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt gebaseerd op de in hoofdstuk 6 en 8 Awb neergelegde regeling van rechtsbescherming. Het EVRM noch het EU-grondrechtenhandvest vereisen voor intrekkingbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN een procedure die met meer waarborgen is omkleed dan de reguliere beroepsprocedure van de Awb. Voor die conclusie is ook relevant dat artikel 6:11 Awb de mogelijkheid biedt dat een buiten de termijn ingesteld beroep toch inhoudelijk door de bestuursrechter wordt beoordeeld en dat de op artikel 4:6 Awb gebaseerde jurisprudentie over de wijze waarop bestuursorganen verzoeken om terug te komen van rechtens onaanvaardbaar geworden besluiten dienen te beoordelen, de betrokkene een reële mogelijkheid biedt de Minister met succes om herziening van diens besluit te verzoeken.

Bekrachtigingsprocedure

Voor wat betreft de alternatieven voor de huidige regeling is in de eerste plaats gekeken of de in de Omgevingswet op te nemen bekrachtigingsprocedure inspiratie kan bieden voor een in de RWN op te nemen alternatief voor de huidige procedure van artikel 22a RWN. Dit leidt tot een procedure die zich puntsgewijs als volgt laat karakteriseren:

- tegen het besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN kan de betrokkene binnen zes weken (na bekendmaking op de voorgeschreven wijze) beroep bij de rechtbank instellen;
- stelt de betrokkene tijdig beroep in, dan wordt dat beroep behandeld volgens de reguliere beroepschriftprocedure van hoofdstuk 8 Awb;
- stelt de betrokkene niet tijdig beroep in, dan legt de Minister het intrekkingbesluit (ambtshalve) ter bekrachtiging aan de rechtbank voor;
- de verplichting van de Minister om zijn besluit ter bekrachtiging aan de rechtbank voor te leggen, doet er niet aan af dat dat besluit in werking treedt op het moment dat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt;
- in het kader van de bekrachtigingsprocedure vindt een integrale toetsing van het besluit door de rechter plaats, zoals op dit moment in artikel 22a lid 5 RWN is voorzien;

- de betrokkene heeft in de bekrachtigingsprocedure de mogelijkheid bedenkingen tegen het ter bekrachtiging aan de rechtbank voorgelegde besluit naar voren te brengen;
- tegen de beslissing van de rechtbank op het bekrachtigingsverzoek staat voor de Minister en de betrokkene hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een bekrachtigingsprocedure kan een oplossing bieden voor een probleem dat aan de huidige regeling kleeft, te weten de fictie dat de belanghebbende wordt geacht beroep te hebben ingesteld, terwijl hij doorgaans niet in staat is om contact te hebben met zijn procesvertegenwoordiger en bovendien niet ter zitting zal verschijnen. Een bekrachtigingsprocedure zou dat probleem kunnen ondervangen, nu geen sprake meer is van de fictie dat de betrokkene beroep heeft ingesteld, zonder dat afstand wordt gedaan van de verplichte, gegarandeerde tussenkomst van de bestuursrechter bij elk besluit van de Minister tot intrekking van het Nederlandschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Een bekrachtigingsprocedure sluit daarom beter aan bij de gedachte dat het algemeen belang vereist dat een rechter het besluit van de Minister beoordeelt. In die bekrachtigingsprocedure zou moeten (blijven) gelden dat het besluit in werking treedt na de voorgeschreven wijze van bekendmaking en dat de rechter het besluit in de bekrachtigingsprocedure integraal toetst.

Compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen zonder het beroep van rechtswege

Wanneer de regeling van het beroep van rechtswege van artikel 22a 4 RWN zou worden geschrapt, resteren de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden die de Awb biedt. Het bijzonder ingrijpende karakter van het intrekkingbesluit zou aanleiding kunnen zijn om aan betrokkene in de rechtsbescherming enige compensatie te bieden voor de (mogelijke) beperking van het recht op een eerlijk proces. Die compensatie kan worden gezocht in het verduidelijken van de wijze van bekendmaking van het besluit, in de mogelijkheden voor de betrokkene om verschoonbaar te laat een beroepsschrift in te dienen en in het verlengen van de beroepstermijn.

Ter zake van die drie compensatiemogelijkheden komen de onderzoekers tot de volgende bevindingen:

- *Bekendmaking*
Blijkens de memorie van toelichting gaat de regering er vanuit dat publicatie in de Staatscourant als geschikte wijze van bekendmaking worden gezien (art. 3:41 lid 2 Awb). Om dit zeker te stellen, zou dit expliciet in de RWN moeten worden vastgelegd.
- *Verschoonbare termijnoverschrijding*
Het is hoogst onzeker of het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege er toe zal leiden dat de rechter het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) soepeler zal toepassen op een buiten de reguliere termijn ingesteld beroep tegen een intrekkingbesluit. Desondanks achten de onderzoekers het ongewenst om op dit punt een regeling in de RWN te treffen met als doel een ruimhartiger toepassing van het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding, met name omdat het moeilijk is een rechtvaardiging te vinden voor een bijzondere regeling in de RWN, terwijl voor andere schrijnende gevallen waar particuliere belangen spelen niet een dergelijke regeling geldt. Bovendien zou de onherroepelijkheid van het besluit tot intrekking van het Nederlandschap gedurende ruime tijd niet volledig vast staan. Langdurige onzekerheid over de nationaliteit van een betrokkene is ongewenst.

- *Beroepstermijn*

Het schrappen van de bijzondere bepalingen in de RWN betreffende het beroep van rechtswege zal er toe leiden dat de beroepstermijn conform de Awb zes weken zal zijn. Denkbaar is dat de wetgever ter compensatie van het schrappen van het beroep van rechtswege kiest voor het regelen van een (zeer veel) langere periode waarin de betrokkene beroep kan instellen; daarvoor pleit weliswaar dat het de rechtsbeschermingsmogelijkheden van betrokkene vergroot, maar daar staat tegenover dat het gepaard gaat met (zeer langdurige) rechtsonzekerheid over de rechtmatigheid van het intrekken van het Nederlanderschap van de betrokkene. Voorts zijn de onderzoekers van oordeel dat er geen rechtvaardiging te vinden is om de geadresseerde van het intrekingsbesluit op dit punt royelere rechtsbeschermingsmogelijkheden te bieden dan de reguliere procedure biedt.

Van belang voor de situatie dat het beroep van rechtswege van artikel 22a RWN zou worden geschrapt, is ten slotte dat de jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter over de wijze waarop een bestuursorgaan dient te reageren op een verzoek terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit, garandeert dat als een betrokkene de Minister verzoekt om terug te komen van een op grond van artikel 14 lid 4 RWN genomen, rechtens onaantastbaar geworden intrekingsbesluit, een dergelijk verzoek niet zonder meer – onder verwijzing naar het eerder genomen besluit in de zin van artikel 4:6 Awb – kan worden afgewezen door de Minister. Tegen een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek staat rechtsbescherming open waarin recht kan worden gedaan aan de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen.

Conclusie

Voor wat de betreft de mogelijke alternatieve procedures voor de op dit moment in artikel 22a RWN opgenomen procedure van beroep van rechtswege tegen een intrekingsbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN luiden de bevindingen van het onderzoek als volgt. Er zijn geen doorslaggevende juridische bezwaren tegen de nul-optie (het schrappen van het beroep van rechtswege). Echter, vanwege het ingrijpende karakter van het intrekingsbesluit en omdat bij besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap als regel sprake is van rechterlijke tussenkomst (omdat ze bijna altijd de consequentie zijn van een strafrechtelijke veroordeling) kan de nul-optie als ongewenst worden beschouwd. In dat geval is een bekrachtigingsprocedure een serieus te overwegen alternatief voor de bestaande procedure van het beroep van rechtswege. In alle gevallen zou in de RWN moeten worden geregeld dat publicatie in de Staatscourant geldt als bekendmaking van het intrekingsbesluit.

Bijlage 1 Interviews

Ten behoeve van het onderzoek is een vijftal interviews gehouden. Het betreft de volgende personen:

- een wetgevingsjurist die betrokken was bij het opstellen van de in artikel 22a RWN opgenomen regeling (Joris Groen);
- een drietal wetgevingsjuristen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de voorgenomen regeling inzake rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten (Renée van Bommel, Heine Bultema & Jeroen van Vliet);
- een senior medewerker van de vreemdelingenkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Olaf van Loon).

Bijlage 2 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is op kundige en prettige wijze begeleid door een begeleidingscommissie, waarvan de volgende personen deel uitmaakten.

- prof. mr. B.W.N. de Waard, emeritus-hoogleraar Bestuursrecht, Tilburg University (*voorzitter*)
- mr. W.M. de Jongste, senior wetenschappelijk medewerker, WODC (*opdrachtgever*)
- mr. L.R.M. Brouwer, wetgevingsjurist, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- dr. mr. S.J. Tans, universitair docent Internationaal en Europees recht, Radboud Universiteit